





# Quem responde às mulheres?

---

**GÉNERO E RESPONSABILIZAÇÃO**



# Mensagem do Secretário-Geral das Nações Unidas

**O**s elevados padrões, confiança na humanidade e esperança no futuro que são expressos nos instrumentos de direitos humanos da ONU requerem mecanismos sólidos de responsabilização para a sua concretização. Se os signatários de acordos como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, ou os que subscrevem a Plataforma de Acção de Pequim, não traduzirem os seus compromissos em acções, e não forem responsabilizados por estas acções, estes documentos perdem a sua credibilidade. A responsabilização é crucial se o mundo pretende de facto assegurar os direitos das mulheres e a igualdade de género.

Esta asserção é a base e a inspiração deste relatório. O relatório “Quem Responde às Mulheres? Género e Responsabilização” da UNIFEM é apresentado num momento crítico. Estamos a cerca de metade do caminho para 2015, ano estabelecido pela comunidade internacional como a meta para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A igualdade de género é um factor determinante e crucial para todos. Todavia, as áreas em que o progresso tem sido mais lento são as que dizem respeito ao empoderamento das mulheres e à igualdade de género. O ritmo demasiado lento de mudança da taxa de mortalidade materna em algumas regiões é especialmente alarmante. Temos de fazer mais para acabar com estas mortes evitáveis, que afectam não só as mães e as suas famílias mas a sociedade como um todo.



A análise apresentada neste relatório sugere que a não responsabilização perante as questões das mulheres poderá, em alguns contextos, ser uma melhor explicação para o não alcance dos compromissos em matéria de igualdade de género do que outros factores, tais como a escassez de recursos. Sempre que as mulheres podem participar na determinação da distribuição dos recursos públicos, sempre que essa participação é passível de contribuir para o planeamento de serviços públicos, quando podem exigir e conseguir justiça face à violação dos seus direitos, quando há consequências pelo desempenho inadequado relativamente aos direitos das mulheres, são alcançados melhor resultados para as mulheres.

“Quem Reponde às Mulheres?” identifica dois elementos indispensáveis a uma responsabilização que tenha em conta as questões de género. Em primeiro lugar, as mulheres têm de ser membros legítimos de qualquer processo de supervisão de responsabilização. Segundo, os compromissos nacionais para com a igualdade de género e os direitos das mulheres devem fazer parte integrante dos padrões em função dos quais as decisões públicas são tomadas. Mas o principal indicador de uma responsabilização que tenha em conta o género será a eliminação da violência contra as mulheres. É por esta razão que, logo no início do meu mandato, lancei a campanha global “Unidos no Combate à Violência contra a Mulher”.

A Organização das Nações Unidas mantém uma posição firme a favor da defesa dos direitos das mulheres e do fim da impunidade que os transgressores usufruíram por tempo demasiado. Este relatório visa ser uma contribuição para esse esforço e recomendo-o a um vasto público mundial.

A handwritten signature in black ink, which reads "Ban Ki-moon". The signature is written in a cursive style and is positioned above a dashed line that leads down to the printed name.

**BAN KI-MOON**  
Secretário-Geral das Nações Unidas

# Prefácio

**A**s últimas décadas registaram avanços importantes em termos de compromissos para com os direitos das mulheres, tanto a nível nacional como mundial. Contudo, estes compromissos nem sempre são traduzidos em acções concretas. Para demasiadas mulheres, a pobreza e a violência são factos do seu quotidiano enquanto lutam pelo acesso à igualdade de direitos com os homens — no trabalho, na família e em relação à propriedade, assim como no acesso aos recursos e serviços públicos.

O relatório *Progresso das Mulheres do Mundo de 2008/2009* dá um exemplo de como as mulheres estão a exigir responsabilização, para que sejam traduzidos em acção os compromissos que visam a promoção da igualdade de género e dos direitos das mulheres por parte de governos nacionais, sistemas jurídicos e de execução da lei, de funcionários e prestadores de serviços, bem como de organismos internacionais. Segundo uma perspectiva de direitos das mulheres, a responsabilização existe quando todas as mulheres conseguem obter justificações dos detentores do poder para as acções que as afectam, e têm capacidade para aplicar as respectivas medidas correctivas quando os responsáveis não asseguram a promoção dos seus direitos.



Os defensores da igualdade de género têm marcado posição na linha da frente dos esforços para democratizar as relações de poder em instituições privadas e informais, bem como na esfera pública. Na verdade, este relatório demonstra que os esforços das mulheres no sentido de expor a injustiça com base no género e exigir reparações têm mudado a nossa forma de pensar no que diz respeito à responsabilização.

A responsabilização não pode resultar apenas de pressões da vertente da *procura*. O relatório *Progresso das Mulheres do Mundo de 2008/2009* apresenta exemplos inovadores de países e instituições internacionais que estão a tomar medidas para aumentar a vertente da oferta da responsabilização. Isto implica mudanças que tenham em conta o género nos mandatos, práticas e culturas destas instituições, para garantir que existem incentivos e consequências no que respeita ao cumprimento dos compromissos para com os direitos das mulheres. Este relatório apresenta um quadro para a compreensão da responsabilização segundo uma perspectiva de género e aplica-o a diferentes contextos nos quais a responsabilização determina o acesso das mulheres aos recursos e ao poder: política, serviços públicos, mão-de-obra e mercados comerciais, sistemas judiciários e instituições de ajuda internacional e segurança.

Desde o ano 2000 que as mulheres dispõem de um compromisso global face ao qual podem medir o avanço na promoção de capacidade de resposta às mulheres: a Declaração do Milénio e os seus Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A igualdade de género é fulcral para o alcance dos ODM. O alcance dos ODM depende cada vez mais das mulheres terem acesso a investimentos de desenvolvimento para a educação e saúde, poderem participar no mercado numa base de igualdade com os homens e poderem participar nos processos de tomada de decisões públicas a todos os níveis.

Este relatório expõe a fundamentação lógica para uma nova ordem de trabalhos que vise a responsabilização em matéria de direitos das mulheres e de igualdade de género. Apresenta provas não apenas de uma falta de responsabilização mas também de iniciativas promissoras de governos e da sociedade civil e de reformas institucionais, que reforçam a responsabilização perante as mulheres.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ines Alberdi'.

**INES ALBERDI**  
*Directora Executiva*  
UNIFEM

# Prefácio

**É** com a maior honra que o Governo português se associa à divulgação do mais recente relatório sobre o progresso da situação das mulheres e da igualdade de género no mundo elaborado pela UNIFEM, apoiando a sua tradução para Português. Esta colaboração enquadra-se no âmbito do compromisso assumido por Portugal em reforçar as relações que mantém com a Organização das Nações Unidas e as suas agências especializadas.



Há muito que Portugal acompanha o trabalho das Nações Unidas, tendo ratificado a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1980)*, e o seu Protocolo Opcional (2002), tendo ainda aprovado a *Declaração e a Plataforma de Acção de Pequim* resultantes da *IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres (1995)*, instrumentos fundamentais na identificação de áreas críticas e na definição de estratégias de acção para a mudança neste domínio.

A igualdade de género e a participação activa das mulheres em todas as esferas da vida social, económica e política são essenciais para o desenvolvimento das sociedades modernas; uma condição e um compromisso indispensáveis para uma verdadeira democracia. Por isso, o Governo português tem-se empenhado em garantir e promover essa participação de forma igualitária, de que é exemplo a Lei da Paridade, que prevê que as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais sejam compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas.

Além das medidas internas, nomeadamente de carácter legislativo, o Governo português tem dedicado particular atenção à promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género no quadro internacional, com particular enfoque na cooperação com os Estados-Membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), visando a prossecução dos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*. Este compromisso consta da *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, documento de orientação estratégica adoptado pelo Governo português em 2005, e foi reafirmado durante a VII Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Julho de 2008, em Lisboa.

A tradução deste importante relatório para Português enquadra-se igualmente nas iniciativas de promoção da Língua Portuguesa no diálogo internacional e no trabalho das organizações internacionais e das suas agências, visando a sua afirmação como língua de referência no sistema internacional.

Estou, por isso, seguro de que a versão portuguesa deste relatório será mais um instrumento facilitador da implementação das políticas para a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género no contexto nacional, da CPLP e internacional, permitindo aos responsáveis políticos e à sociedade civil continuarem a dar as respostas que as mulheres e a sociedade necessitam para a construção de um mundo global em igualdade.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'José Sócrates'. The signature is fluid and cursive, written in a professional style.

**JOSÉ SÓCRATES**  
*Primeiro-Ministro de Portugal*

# PROGRESSO DAS MULHERES DO MUNDO 2008/2009

## EQUIPA DE INVESTIGAÇÃO E REDACÇÃO

ANNE MARIE GOETZ

Autora e Conselheira Principal, Governação, Paz e Segurança

HANNY CUEVA-BETETA

Especialista de Dados e Estatísticas

JOANNE SANDLER

Directora Executiva Adjunta  
para Programas

MALIKA BHANDARKAR

SAMINA ANWAR

RALUCA EDDON

Coordenadora de Projecto

MOEZ DORAID

Director Executivo Adjunto para Serviços Organizacionais  
e de Desenvolvimento Institucional

ANJALI DAYAL

### AGRADECIMENTOS:

A produção do relatório *Progresso das Mulheres do Mundo de 2008/2009* foi um trabalho colectivo e devemos os mais sinceros agradecimentos a muitas pessoas que participaram e contribuíram de inúmeras formas. Um agradecimento especial aos quadros da UNIFEM que nos disponibilizaram contribuições escritas, ideias, apoio ao processo de produção ou simplesmente inspiração extraída do seu trabalho dedicado nesta área. Agradecemos a todos os que estiveram envolvidos neste volume de *Progresso* e queremos fazer uma menção específica às contribuições seguintes:

### APOIO FINANCEIRO:

Todos os generosos apoiantes da UNIFEM desempenharam o seu papel no que respeita ao financiamento do presente volume de *Progresso*, financiamento esse extraído em parte do orçamento principal para o qual contribuem. Devemos um agradecimento especial à Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional (ACDI) e ao Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID). O seu apoio generoso assegurou investigações e disseminação adicional que de outra forma não teriam sido possíveis. A UNIFEM agradece a contribuição financeira do Governo português para a tradução do presente relatório.

### CONTRIBUIÇÕES ESCRITAS:

Este volume de *Progresso* beneficiou de um leque amplo de contribuições escritas, de capítulos de fundo a caixas de texto. Reconhecemos com especial apreço as substanciais contribuições para capítulos específicos, feitas por: Naomi Hossain, Rob Jenkins, Nuket Kardam, Celestine Nyamu-Musembi, Peter Rosenblum e Joanne Sandler. Nikki van der Gaag prestou apoio editorial.

### AGRADECEMOS CALOROSAMENTE AS CONTRIBUIÇÕES ESCRITAS DADAS PELAS SEGUINTESS PESSOAS:

Barbara Adams, Catherine Albertyn, Maria Jose Alcala, Nisreen Alami, Letitia Anderson, Kelly Askin, Meryem Aslan, Stephanie Barrientos, James Blackburn, Letty Chiwara, Alexandra Cirone, Phyllida Cox, Jean d’Cunha, Nazneen Damji, Dina Deligiorgis, Catherine Dolan, Marina Durano, Eva Fodor, Kate Grosser, Shoko Ishikawa, Ferdous Jahan, Karen Judd, Naila Kabeer, Sudarsana Kundu, Fatou Aminata Lo, Richard Matland, Roshni Menon, Zohra Moosa, Sohela Nazneen, Elizabeth Powley, Riana Puspasari, Shelby Quast, Ryratana Rangsitpol, Socorro Reyes, Colleen Russo, Onalenna Selolwane, Anasuya Sengupta, Elisa Slattery, Masud Siddique, Hung-En Sung, Zeynep Turan, Joeren Verborg, Lee Waldorf, Alys William-Navarro, Stephanie Ziebell.

### UM AGRADECIMENTO ESPECIAL A:

Michelle Bachelet, Presidente da República do Chile; Noeleen Heyzer, Subsecretário-Geral das Nações Unidas e Secretário Executivo da ESCAP; Ellen Johnson Sirleaf, Presidente da Libéria; Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente do Brasil; Navanethem Pillay, Alto-Comissário da ONU para os Direitos Humanos; José Ramos-Horta, Presidente de Timor-Leste galardoado com o Prémio Nobel da Paz de 1996; Jody Williams, galardoada com o Prémio Nobel da Paz de 1997; José Luis Rodríguez Zapatero, Primeiro-Ministro de Espanha.

### ASSESSORES EXTERNOS:

Monique Altschul, Winnie Byanyima, Diane Elson, Bjoern Foerde, Emmanuel Gyimah-Boadi, Philip Keefer, Imran Matin, Richard Matland, Maitrayee Mukhopadhyay, Helen O’Connell, Francesca Perucci, Aruna Rao, Rita Reddy, David Richards, Daniel Seymour, Don Steinberg, Aminata Touré, Teresa Valdes, Judith Wedderburn.

### OUTRAS FORMAS DE APOIO:

Não seria possível produzir um volume desta natureza sem um leque amplo de outros apoios. Não nos é possível identificar cada um destes tipos de contributos, mas gostaríamos de agradecer às pessoas a seguir mencionadas pelas inúmeras formas de apoio que nos prestaram para a produção deste volume:

Sue Ackerman, Gabriela Alvarez, Christine Arab, Julie Ballington, Zineb Touimi Benjelloun, Luciana Brazil, Florence Butegwa, Carla Castelo, Catarina Carvalho, Roberta Clarke, Stephen Commins, Vicenta Correia, Nazneen Damji, Hazel de Wet, Laleh Ebrahimian, Yassine Fall, Ana Falu, Sumantra K. Guha, Gillian Holmes, Caroline Horekens, Takakazu Ito, Jeremy King, Kareen Jabre, Amy Taylor Joyce, Rebecca Karasik, Atul Khare, Monica Kjollerstrom, Wenny Kusuma, Erika Kvapilova, Gro Lindstad, Matthew Lipka, Anabelle Lugo, Cynthia Madansky, Ana Brito Maneira, Sara Feronha Martins, Kavita Menon, Gaella Mortel, David Navarro, Tacko Ndiaye, Nyambura Ngugi, Rohini Pande, Junia Puglia, Malini Ranganathan, Menno Ravenhorst, Lisa Reefke, Isabel Romão, Damira Sartbaeva, Valerie Sperling, Nardia Simpson, Ziad Sheikh, Pablo Suarez Becerra, Leigh Swigart, Elaine Tan, Nouhoum Traore, Anne Kristin Treiber, Zeynep Turan, Mari Warne-Smith, Joan Winship.

Um agradecimento especial a todos os Directores do Programa Regional do UNIFEM e, em particular, aos escritórios da UNIFEM na Argentina, Marrocos e Timor-Leste pelo seu apoio no desenvolvimento de estudos de casos relacionados com o presente relatório.

### EQUIPA DE DIFUSÃO E DE COMUNICAÇÃO:

Antonie de Jong, Nanette Braun, Jennifer Cooper, Mitushi Das, Eduardo Gomez, Yvans Joseph, Tracy Raczek.



# Índices

## Parte I

1

### Quem responde às mulheres?

Um quadro para compreender a responsabilização segundo uma perspectiva de género e os elementos-chave requeridos para “fazer com que a responsabilização beneficie” as mulheres.

PÁGINA 1

2

### Política

Há mais mulheres a desempenhar cargos governamentais actualmente do que alguma vez no passado. A sua eficácia em traduzir políticas em acções depende de reformas da governação que tenham em conta o género.

PÁGINA 17

3

### Serviços

Os serviços públicos que respondam às necessidades das mulheres são o principal teste à responsabilização perante as mulheres no sector público.

PÁGINA 35

4

### Mercados

A vida quotidiana das mulheres é cada vez mais moldada por dinâmicas do mercado. A responsabilização no sector privado baseia-se em princípios distintos dos que regem o sector público.

PÁGINA 53

5

### Justiça

Os obstáculos ao acesso, as restrições de mandatos e o sexismo podem limitar a eficácia dos sistemas judiciais formais e informais no que diz respeito a alcançar uma melhor responsabilização perante as mulheres.

PÁGINA 71

6

### Ajuda e Segurança

As instituições multilaterais de ajuda e segurança têm de aumentar a sua própria responsabilização para corresponderem aos padrões elevados que estabeleceram em matéria de igualdade de género.

PÁGINA 89

7

### Conclusões

Uma futura ordem de trabalhos para a reforma dos sistemas de responsabilização segundo uma perspectiva de género.

PÁGINA 109

## Parte II

### ODM e Género

Uma análise da dimensão da igualdade de género nos oito ODM.

PÁGINA 116

Anexos

PÁGINA 134

Referências

PÁGINA 142

# PROGRESSO DAS MULHERES DO MUNDO 2008/2009

## CAIXAS

### CAPÍTULO 1: QUEM RESPONDE ÀS MULHERES?

- 1A: Boa governação - Uma definição que tem em conta o género . . . 2
- 1B: *Imihigo*: Adaptar um mecanismo tradicional de responsabilização para melhorar a resposta à violência de género. . . . . 5

### CAPÍTULO 2: POLÍTICA

- 2A: Definições . . . . . 19
- 2B: Manifestos de mulheres . . . . . 20
- 2C: O Movimento Anti-Álcool de 1990 em Andhra Pradesh, Índia . . 21
- 2D: Quotas para mulheres . . . . . 24
- 2E: GABRIELA vai para o Congresso . . . . . 25
- 2F: Género e corrupção . . . . . 27
- 2G: Mulheres representantes e resultados de políticas . . . . . 29

### CAPÍTULO 3: SERVIÇOS

- 3A: Uma ONG argentina traduz informação em acção . . . . . 40
- 3B: Mulheres idosas e seguros de saúde na Bolívia: “Aprendi a não ter medo”. . . . . 43
- 3C: Transferências condicionais de dinheiro . . . . . 46
- 3D: Privatização da água . . . . . 47

### CAPÍTULO 4: MERCADOS

- 4A: Protestos das mulheres contra a crise alimentar mundial . . . 60
- 4B: Novas autoridades para a igualdade de tratamento asseguram alguma melhoria . . . . . 63
- 4C: Quotas para mulheres nos Conselhos de Administração das Empresas. . . . . 64
- 4D: A tentativa de responsabilizar a Wal-Mart por discriminação de género . . . . . 66
- 4E: Mulheres protestam contra anúncios ofensivos de uma empresa de calçado na Guatemala . . . . . 68

### CAPÍTULO 5: JUSTIÇA

- 5A: O Direito da Família em Marrocos. . . . . 74
- 5B: *Gacaca* e a justiça de transição no Ruanda. . . . . 84
- 5C: O Tribunal Penal Internacional. . . . . 85

### CAPÍTULO 6: AJUDA E SEGURANÇA

- 6A: Aplicar os princípios da Declaração de Paris à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres . . . 95
- 6B: O Fundo-Cabaz de Igualdade de Género do Quênia. . . . . 96
- 6C: Resoluções 1612 e 1325. . . . . 98
- 6D: Resolução 1820 do Conselho de Segurança: Violência sexual como táctica de guerra . . . . . 100
- 6E: Novos fundos para a igualdade de género. . . . . 103
- 6F: UNIFEM: Um mandato amplo, recursos limitados . . . . . 104

## PAINÉIS

### CAPÍTULO 1: QUEM RESPONDE ÀS MULHERES?

- Diferenças de género nas percepções de corrupção por região: . . . . 8
- Romper o silêncio: Responsabilização para acabar com a violência contra mulheres e raparigas . . . . . 10

### CAPÍTULO 2: POLÍTICA

- Promoção da igualdade de género na construção do Estado de Timor-Leste . . . . . 30

### CAPÍTULO 3: SERVIÇOS

- Exigir direitos básicos através da mobilização na Índia . . . . . 42
- Orçamentos sensíveis ao género . . . . . 44

### CAPÍTULO 4: MERCADOS

- As mulheres exigem responsabilização na indústria de vestuário do Bangladesh . . . . . 56
- As vozes mais fracas: mulheres migrantes num mundo globalizado. . . . . 58

### CAPÍTULO 5: JUSTIÇA

- Discriminação contra as mulheres . . . . . 72
- Aplicar em casa as leis de direitos humanos das mulheres . . . . . 77
- Reforma da polícia e responsabilização perante as mulheres . . . . . 82

## GRÁFICOS DE CAIXAS E PAINÉIS

### CAPÍTULO 1: QUEM RESPONDE ÀS MULHERES?

- Diferenças de género quanto à percepção de corrupção por região: . . 9
- A. Instituições de prestação de serviços
- B. Instituições do sector político, judiciário e de segurança
- C. Instituições relacionadas com o mercado
- Violência contra as mulheres: taxas de denúncias e acusações. . . . 11

### CAPÍTULO 2: POLÍTICA

- Grupos de mulheres: a adesão varia significativamente entre regiões . . . . . 19

### CAPÍTULO 4: MERCADOS

- As mulheres representam metade dos emigrantes do mundo . . . . . 59
- As mulheres lideram o êxodo de talentos. . . . . 59

### CAPÍTULO 5: JUSTIÇA

- As mulheres sofrem discriminação no acesso a direitos sociais . . . 72
- As mulheres sofrem discriminação no acesso a direitos económicos . . . . . 73
- Correlação entre um quadro legislativo propício e a realização dos direitos das mulheres. . . . . 73
- As forças de polícia nacionais são dominadas por homens . . . . . 83

## GRÁFICOS

### CAPÍTULO 1: QUEM RESPONDE ÀS MULHERES?

1.1: O ciclo de autorização, avaliação e correcção . . . . .	3
1.2: Dimensões verticais e horizontais da responsabilização . . . . .	3
1.3: Dar mais força à “voz” para uma maior responsabilização . . . . .	4
1.4: Dar mais força à “escolha” para uma maior responsabilização . . . . .	4
1.5: Controlo das mulheres sobre a tomada de decisões . . . . .	6
1.6: A mediação de género compromete a participação das mulheres nos mecanismos de responsabilização que assentam na “voz” e na “escolha” . . . . .	7

### CAPÍTULO 2: POLÍTICA

2.1: O ciclo da responsabilização política . . . . .	18
2.2: O limiar de paridade para as mulheres nos parlamentos está a gerações de ser uma realidade . . . . .	22
2.3: Fazer uma diferença: sistemas eleitorais e quotas . . . . .	22
2.4: Mulheres em Parlamentos: grandes disparidades no âmbito das regiões . . . . .	23
2.5: As quotas reforçadas por sanções funcionam . . . . .	23
2.6: Filiação em partidos políticos: significativamente mais homens do que mulheres . . . . .	25
2.7: Mulheres em cargos ministeriais: 1 em 3 no máximo . . . . .	26
2.8: Empréstimos do Banco Mundial relacionados com a “Governação do Sector Público”: focalização no género, 2002-2007 . . . . .	31

### CAPÍTULO 3: SERVIÇOS

3.1: As mulheres carregam os baldes . . . . .	36
3.2: Muito caminho a percorrer: acesso universal a água de qualidade . . . . .	36
3.3: Acesso das raparigas à educação . . . . .	37
3.4: A disparidade de género nas matrículas no ensino primário . . . . .	38
3.5: Mortalidade materna: discrepâncias em matéria de risco . . . . .	39
3.6: Grandes disparidades em matéria de risco de mortalidade materna entre regiões e dentro das regiões . . . . .	39
3.7: Disparidades no acesso a pessoal especializado de cuidados médicos . . . . .	40
3.8: Papel das mulheres nas decisões sobre a saúde, 1999-2005 . . . . .	49

### CAPÍTULO 4: MERCADOS

4.1: O potencial produtivo dos homens é mais aproveitado do que o das mulheres . . . . .	54
4.2: As mulheres representam uma proporção mais pequena dos trabalhadores assalariados do que os homens . . . . .	54
4.3: A remuneração das mulheres é 17% inferior à dos homens . . . . .	55
4.4: A disparidade salarial entre os dois sexos é mais acentuada no sector privado . . . . .	56
4.5: As mulheres estão em geral empregadas no sector agrícola ou de serviços . . . . .	57

4.6: Zonas francas industriais para a exportação: uma tendência em crescimento . . . . .	60
4.7: As mulheres dominam o emprego na maioria das zonas francas industriais para a exportação . . . . .	60
4.8: Filiação das mulheres nos sindicatos . . . . .	62
4.9: Disparidade salarial entre mulheres e homens segundo a filiação nos sindicatos, 2006-2007 . . . . .	63
4.10: Há 1 mulher para cada 9 homens em cargos directivos em empresas . . . . .	65

### CAPÍTULO 5: JUSTIÇA

5.1: Apoio sólido mas múltiplas reservas . . . . .	75
5.2: Reservas à CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres) . . . . .	75
5.3: Poucos países têm legislação específica sobre assédio sexual e violação pelo conjugue . . . . .	78
5.4: Juízas nos Supremos Tribunais . . . . .	78
5.5: Juízas nos Tribunais Internacionais . . . . .	79
5.6: Empréstimos do Banco Mundial por áreas . . . . .	81

### CAPÍTULO 6: AJUDA E SEGURANÇA

6.1: Resoluções históricas e compromissos para com a igualdade de género, 1921-2005 . . . . .	90
6.2: Focalização na igualdade de género em matéria de AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento) bilateral aumentou desde 2002 . . . . .	92
6.3: Focalização na igualdade de género na AOP bilateral . . . . .	93
6.4: Afectação da ajuda bilateral para sectores específicos . . . . .	94
6.5: O género como subtema dos empréstimos do Banco Mundial, 2002-2007 . . . . .	101
6.6: Afectação dos empréstimos do Banco Mundial por sectores, 2007 . . . . .	102
6.7: A atenção às questões de género na Concepção e Supervisão de Projectos no âmbito dos empréstimos do Banco Mundial incide mais sobre os sectores sociais . . . . .	102
6.8: Distribuição de quadros profissionais da ONU por sexo e por categorias, 2006 . . . . .	104
6.9: Quadros profissionais de mulheres na ONU . . . . .	105

### CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES

7.1: Percepção da corrupção numa perspectiva de género: instituições de prestação de serviços . . . . .	112
7.2: Prazo para atingir a paridade entre géneros em assembleias nacionais . . . . .	112
7.3: Declínio lento da mortalidade materna . . . . .	112
7.4: Taxas de migração de pessoas com o ensino superior . . . . .	113
7.5: Violência contra as mulheres: taxas de denúncia e acusação . . . . .	113
7.6: Distribuição da ajuda da OCDE/DAC sectorial e indicada por género . . . . .	113



Dia Internacional da Mulher

Com a permissão da Library of Congress, Washington, DC

# Quem responde às mulheres?

**E**ste volume de *Progresso das Mulheres do Mundo* coloca a questão “Quem responde às mulheres?” num momento crucial. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), acordados em 2000, contêm um compromisso para alcançar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, incluindo indicadores e metas concretas relacionadas com a educação das raparigas e a mortalidade materna. Os ODM monitorizam também o progresso relativamente à capacidade de participação das mulheres nas actividades económicas e no processo de tomada de decisões públicas numa base de igualdade com os homens. A meio do caminho para 2015, o ano em que os ODM devem ser alcançados por todos os países, o progresso tem sido variado. Este volume de *Progresso das Mulheres do Mundo* demonstra que os ODM e outros compromissos internacionais para com as mulheres só serão concretizados se forem implementados sistemas de responsabilização que tenham em conta o género, tanto a nível nacional como internacional.

Em demasiados países, mesmo naqueles em que a sua constituição ou leis o proíbem,

é negada às mulheres a igualdade de remuneração; podem ser assediadas sexualmente nos seus empregos ou despedidas se ficarem grávidas. As mulheres que reivindicarem o direito à terra, poderão ver essa reivindicação contestada pelos mais idosos da aldeia ou pelos seus próprios maridos. As mulheres que procuram cuidados durante o parto podem ser pressionadas a pagar subornos para receberem a assistência de uma parteira. As mulheres que foram vítimas de violência sexual podem deparar-se com juizes complacentes face aos agressores e não receberem qualquer reparação pelo seu sofrimento. Quando as garantias de protecção dos direitos das mulheres não são cumpridas, para quem é que as mulheres se podem voltar para exigir justiça? Quem responde às mulheres?

A luta das mulheres para expor as injustiças com base no género e exigir reparação tem mudado a nossa perspectiva de responsabilização. Os capítulos deste volume examinam de que forma as mudanças que têm em conta o género nos sistemas de responsabilização estão a reforçar a influência das mulheres na política e o seu acesso aos serviços públicos, às oportunidades

económicas, à justiça e, finalmente, à ajuda internacional para o desenvolvimento e segurança. Reconhecendo o facto de que, no que diz respeito à conquista dos seus direitos, os desafios variam consoante o grupo de mulheres em causa, o relatório *Progresso 2008/2009* examina a forma como as mulheres, incluindo as mulheres mais excluídas, estão a reforçar a sua capacidade de identificar lacunas de responsabilização e a exigir a respectiva reparação.

### **Fazer com que a responsabilização funcione: autorização, avaliação e correcção**

A responsabilização é um elemento fulcral da política democrática e da boa governação, tal como detalhado na Caixa 1A. Nos países democráticos, as relações de responsabilização ajudam a garantir que os decisores políticos adiram a padrões, normas e objectivos acordados publicamente. Isto é realizado por intermédio de dois processos:

- os dirigentes “prestam contas” do que fizeram com a confiança pública e com a receita nacional;
- são tomadas medidas de correcção, se necessário, por intermédio de um processo de “execução de reparação” — por exemplo, realizando votações para destituir os políticos dos seus cargos ou empreendendo uma investigação criminal.<sup>1</sup>

A responsabilização, por outras palavras, abrange a *avaliação* da adequabilidade do desempenho e a imposição de uma *acção correctiva* ou reparação nos casos em que o desempenho não é adequado.

A responsabilização segundo uma perspectiva de género requer que as decisões dos intervenientes públicos possam ser avaliadas por mulheres e homens numa base de igualdade. Mas que intervenientes públicos devem ser responsabilizados? Isto depende do que estes estão *autorizados a fazer*. As mulheres podem participar nas votações, na política partidária, em auditorias públicas e nos processos judiciais, sem haja uma avaliação do impacto das

#### **CAIXA 1A | Boa governação - Uma definição que tem em conta o género**

A boa governação é reconhecida como essencial para os esforços de redução de pobreza e o respeito dos direitos humanos, bem como para a prevenção de conflitos, crescimento e protecção ambiental. As definições de “governação” variam entre uma perspectiva restrita focalizada numa gestão sólida da economia e uma perspectiva mais ampla que abrange a liberalização política e os problemas da desigualdade social.<sup>i</sup> Segundo esta definição mais ampla, a boa governação implica uma governação *democrática*, o que significa uma ordem de trabalhos que inclua a participação, os direitos humanos e a justiça social.<sup>ii</sup>

As mulheres deveriam poder beneficiar tanto quanto os homens das reformas da governação centradas na redução da corrupção e no aumento das oportunidades de participação no processo de tomada de decisões públicas. Mas não existem reformas de governação que sejam neutras em função do género. Se as reformas de governação não abordarem as relações sociais que prejudicam a capacidade de participação das mulheres nas decisões públicas, estas correm o risco de reproduzir preconceitos de género e padrões de exclusão na gestão dos assuntos públicos.

*Os sistemas de responsabilização que funcionam para as mulheres contêm dois elementos essenciais:*

- *Inclusão das mulheres nos processos de supervisão*  
As instituições de responsabilização sensíveis ao género devem garantir que os decisores respondem às mulheres que são mais afectadas pelas suas decisões. Isto significa que as mulheres devem ter o direito de pedir explicações e justificações – devem ser participantes legítimas nos debates públicos, nos processos de delegação de poderes e nas avaliações de desempenho.
- *Fazer progredir os direitos das mulheres é um padrão importante face ao qual o desempenho das autoridades deve ser avaliado*  
Os dirigentes devem responder pelo seu desempenho em matéria de progresso dos direitos das mulheres. Os padrões de diligência devida e de probidade para garantir a confiança do público devem incluir a igualdade de género enquanto meta da acção pública.

decisões públicas sobre os direitos das mulheres. Os sistemas de responsabilização sensíveis ao género requerem, portanto, não apenas a participação das mulheres mas também reformas institucionais para fazer com que a igualdade de género se torne um padrão face ao qual o desempenho dos decisores políticos é avaliado.

A autorização — a nomeação de representantes ou de prestadores de serviços para o exercício de um mandato — ocorre por intermédio de diversos mecanismos. Entre estes, figuram sistemas para o debate de interesses e a sua respectiva articulação como agendas públicas e, em seguida, a sua apresentação para votação pública, em suma, o processo político. Os representantes eleitos autorizam em seguida as instituições, como a polícia, serviços de saúde, comissões educativas, autoridades de manutenção rodoviária ou de saneamento, a executar estes mandatos. Os implementadores de políticas, por sua vez, devem comunicar aos decisores políticos eleitos os respectivos resultados. O seu desempenho é também avaliado através de sistemas de informação no âmbito da hierarquia da administração pública. Se for determinado que o desempenho foi inadequado ou pior ainda, os prestadores de serviços podem (ou deveriam) ficar sujeitos a acções correctivas por parte da administração, incluindo a perda do seu emprego.<sup>2</sup> O Gráfico 1.1 esboça os elementos básicos do ciclo de autorização, avaliação e correcção.

A questão “Quem responde?” depende de quem coloca a pergunta e em que fórum. Os processos de avaliação de desempenho e de correcção podem assumir uma forma “vertical” ou “horizontal” (Gráfico 1.2). O ciclo eleitoral, por exemplo, é um sistema de responsabilização “vertical”, que permite que os cidadãos possam exigir periodicamente explicações aos políticos eleitos.<sup>3</sup> Um sistema “horizontal”, em contrapartida, implica que várias instituições estatais se envolvam em escrutínios mútuos para corrigir os abusos de poder. Por exemplo, as instituições jurídicas analisam a constitucionalidade das decisões executivas; a função de auditoria pública analisa a probidade da despesa pública; e os provedores de justiça ou as comissões de direitos humanos investigam as queixas dos cidadãos.

Um dos paradoxos das relações de responsabilização é que colocam actores com menos poder – cidadãos individuais – numa

GRÁFICO 1.1 | O ciclo de autorização, avaliação e correcção

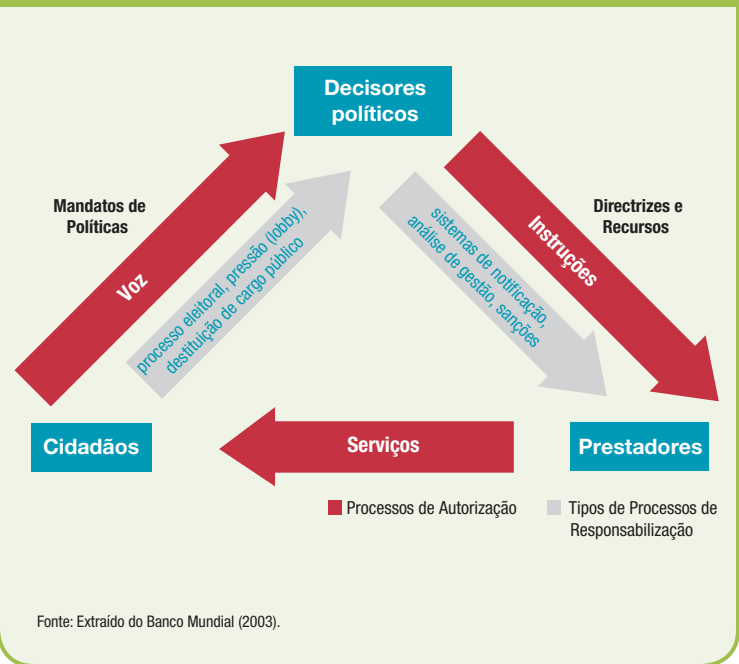
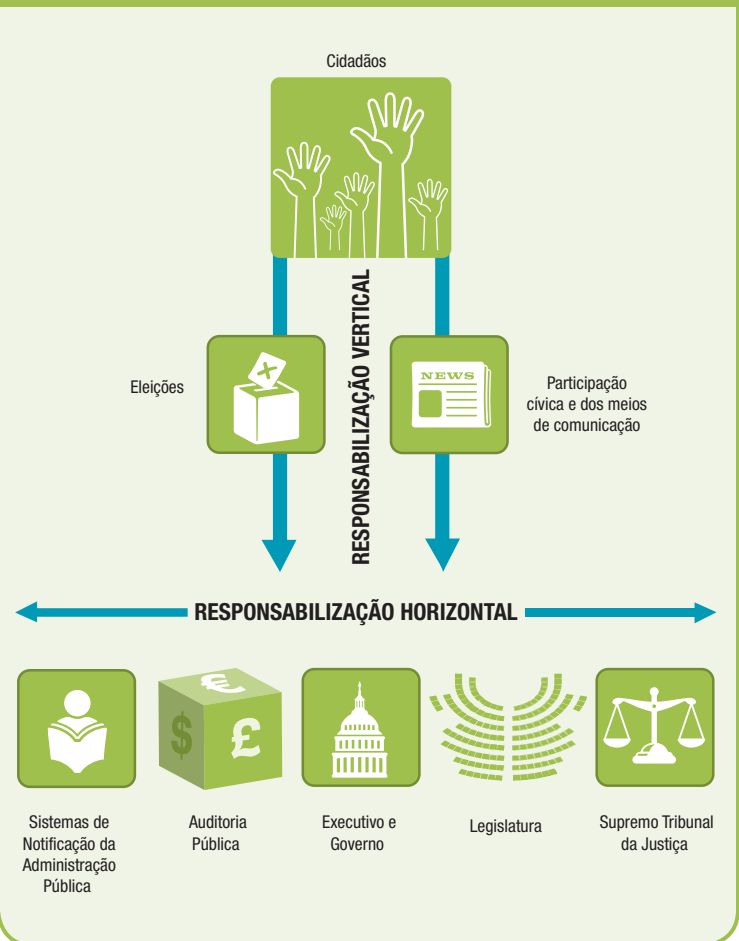


GRÁFICO 1.2 | Dimensões verticais e horizontais da responsabilização



posição de exigir respostas de actores com mais poder. Isto, na verdade, é o elemento que define a responsabilização *democrática*. Uma vez que a responsabilização requer transparência, o escrutínio das acções públicas e a possibilidade de aplicação de sanções quando há erros, a responsabilização torna-se mais eficaz em contextos em que existem mecanismos que permitem a contestação política e o debate público.

Precisamente porque a responsabilização democrática contraria as expectativas tradicionais sobre quem pode ser responsabilizá-

vel, têm sido institucionalizados importantes mecanismos de responsabilização (tornados rotina) para garantir que quem tem direito a exigir explicações (detentores de direitos) pode efectivamente obtê-las daqueles que detêm um cargo público oficial (portadores de deveres). O mais importante destes mecanismos são as bases normativas para a responsabilização — as constituições nacionais, assim como os acordos globais relativos aos direitos humanos, como a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Os sistemas tradicionais de responsabilização têm uma legitimidade social e uma permanência consideráveis, contudo, e por esta razão, têm sido empreendidos diversos esforços no sentido de adaptá-los às expectativas actuais sobre responsabilização democrática. A Caixa 1B mostra de que forma um sistema tradicional de contrato social no Ruanda está a ser utilizado para responder à violência de género.

## Procura e oferta de responsabilização: Reformas de “Voz” e “Escolha”

Os esforços das mulheres para corrigir a sua situação quando os seus direitos lhes são negados têm variado de abordagens baseadas na “voz” que destacam a acção colectiva, a representação de interesses e a capacidade de *exigir* mudanças, até abordagens baseadas na “escolha” que promovem mudanças na vertente da *oferta* de serviços públicos eficazes ou práticas comerciais justas.<sup>4</sup> Tal como indica o Gráfico 1.3, as abordagens baseadas na “voz” visam demonstrar a existência de um público-alvo que exige a concretização das promessas feitas às mulheres. As abordagens baseadas na “voz” visam tornar pública a não observância de responsabilização e exigir processos de responsabilização, tais como investigações criminais ou inquéritos legislativos, às violações dos direitos das mulheres.

As abordagens baseadas na “escolha” muitas vezes começam na sociedade civil, mas um número crescente de exemplos de países em todo o mundo sugerem que são muitas vezes assumidas pelos Estados. Entre estes exemplos figuram mecanismos consultivos para o debate de políticas públicas (diálogos públicos sobre estratégias de redução da pobreza em países beneficiários de ajuda, como demonstrado no Capítulo 6), comités

GRÁFICO 1.3 Dar mais força à “voz” para uma maior responsabilização

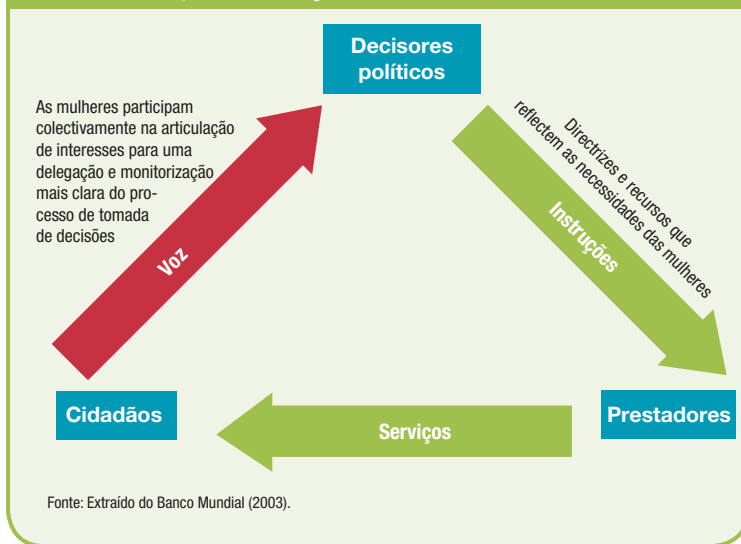
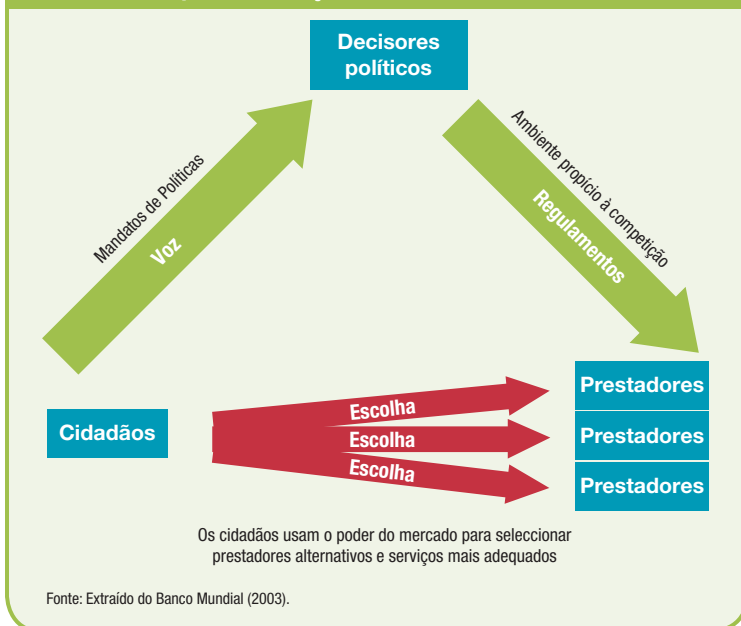


GRÁFICO 1.4 Dar mais força à “escolha” para uma maior responsabilização





de utentes para presidir à gestão do património público (por exemplo, comités de gestão da água ou das florestas no Sul da Ásia), ou comités para desempenharem uma função de supervisão da distribuição dos recursos públicos (tais como comités de vigilância que controlam a despesa pública em conselhos locais na Bolívia, ou grupos de supervisão que monitorizam a venda de produtos de primeira necessidade subsidiados na Índia, tal como apresentado no Capítulo 3).

As abordagens baseadas na “escolha” visam aplicar uma lógica de mercado aos processos de responsabilização. Aqui, o esforço recai sobre o utente final individual de serviços públicos ou de serviços privados como agente da responsabilização, utilizando ferramentas do mercado (tais como taxas de utilização)

para motivar os fornecedores a melhorar os seus serviços, tal como indicado no Gráfico 1.4. Os sistemas de queixas administrativas, estatutos das mulheres ou dos consumidores e estímulo da competição entre os prestadores de serviços são exemplos deste tipo de abordagem que visa empoderar os indivíduos para a procura de reparação através da apresentação de reclamações ou da troca de fornecedores.<sup>5</sup> Os sistemas de transferência de dinheiro baseiam-se em modelos de escolha, permitindo aos agregados familiares comprar serviços de educação ou de saúde aos fornecedores da sua escolha. O medo da perda de clientes gera incentivos para os fornecedores aumentarem a sua responsabilização (ver Capítulo 3).

Para que as opções de “voz” e “escolha” funcionem, estas devem estar vinculadas

### CAIXA 1B | *Imihigo*: Adaptar um mecanismo tradicional de responsabilização para melhorar a resposta à violência de género

*Imihigo é uma tradição que o Ruanda institucionalizou como meio de reforçar a reforma do governo local e estimular o desenvolvimento. Baseia-se numa prática cultural de longa data no Ruanda segundo a qual duas partes se comprometem publicamente a realizar uma determinada tarefa. O não cumprimento destes compromissos públicos tem como consequência a desonra, não apenas do indivíduo mas também da comunidade.*

No seguimento de reformas de governação local e das eleições de 2006, o Ministério do Poder Local, Desenvolvimento das Comunidades e Assuntos Sociais (MINALOC) e o Ministério das Finanças e Planeamento Económico do Ruanda consultaram líderes distritais sobre um plano de acção para melhorar os serviços fornecidos aos membros da comunidade. Este plano de acção incluía contratos que responsabilizavam o Presidente do Ruanda e os líderes distritais pelas metas que haviam sido definidas. Estes contratos foram denominados *Imihigo* segundo a tradição da já estabelecida prática cultural. Desde 2006, têm sido assinados *Imihigo a nível do governo local com autoridades do distrito, sector, célula e umudugudu (vila) (2007), assim como a nível de agregado familiar (2008) e serão assinados também a nível individual (planeado para 2009).*

O contrato assinado entre o chefe do agregado familiar e os líderes locais inclui dados de base para o distrito, metas de desenvolvimento distritais, indicadores de desempenho e a afectação de um orçamento para a concretização de cada uma das metas. As avaliações dos *Imihigo* são levadas a cabo três vezes por ano por um grupo de acção integrado pelo Gabinete do Primeiro-Ministro, o MINALOC e o Gabinete do Presidente. Cada um dos distritos apresenta as suas conclusões das avaliações ao grupo de acção na presença das partes interessadas.

As obrigações no âmbito do *Imihigo* são recíprocas entre as partes signatárias. Os líderes distritais, por exemplo, são obrigados a trabalhar com os seus constituintes para a concretização de prioridades de desenvolvimento nacionais no curso de um ano e o Presidente é incumbido de apoiar os distritos com os requisitos financeiros, técnicos e de recursos humanos para facilitar a obtenção destas metas.

Recentemente, a responsabilização para responder à violência de género (VG) foi incluída em inquéritos a agregados familiares em relação aos quais os dirigentes distritais devem ser avaliados. Isto indica um compromisso generalizado para combater a violência contra as mulheres de uma forma muito explícita. Tal como explicado por um Presidente da Junta de Freguesia, “Nós incluímos o combate contra a violência de género nos nossos contratos de desempenho porque as organizações de segurança nos mostraram estatísticas importantes sobre o problema da VG na nossa área [...] Os *Imihigo* são uma resposta aos problemas na nossa comunidade”.<sup>i</sup>

Os *Imihigo* são uma ferramenta de planeamento baseada em direitos, assim como um contrato social entre as partes. Tal como um alto funcionário do MINALOC resumiu recentemente, “O objectivo global do Diálogo Comunitário é aumentar o nível de preocupação na comunidade sobre questões que a afectam e catalisar acções para melhorar os seus padrões de vida”.<sup>ii</sup>

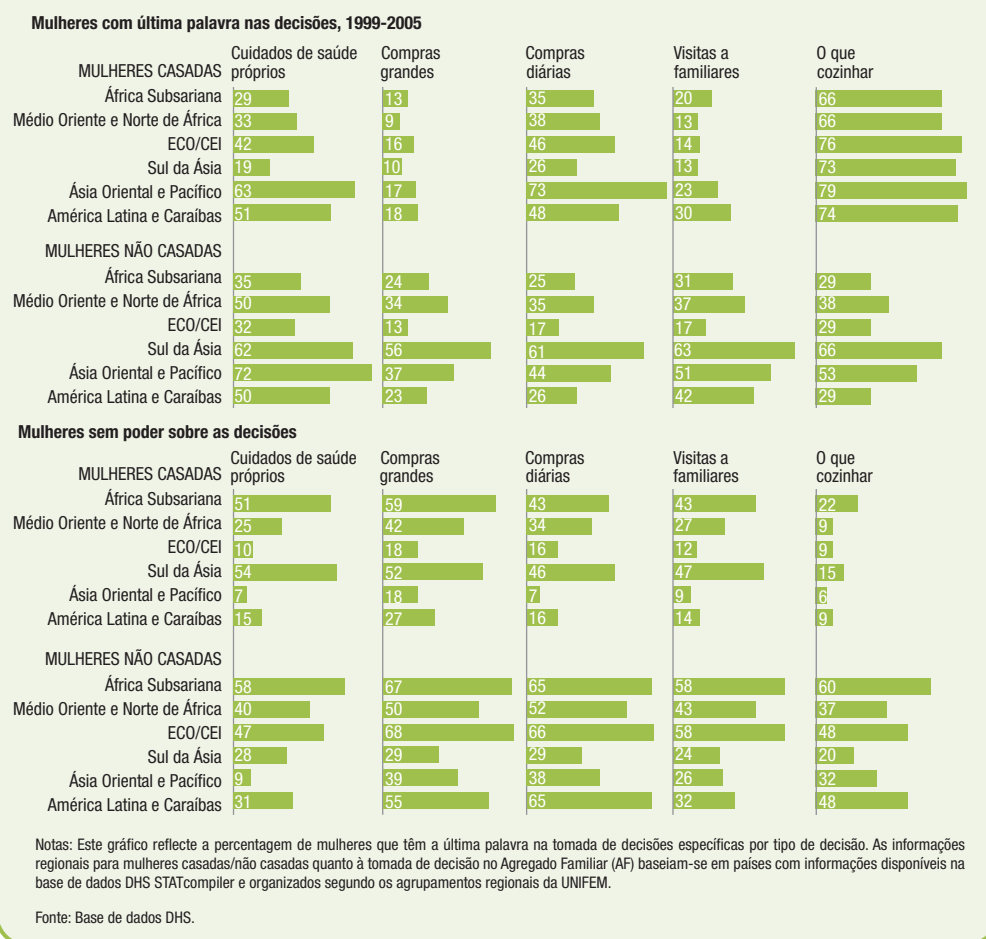
a contextos sociais nos quais as mulheres possam organizar-se, e devem tomar em consideração os desafios específicos enfrentados por distintos grupos de mulheres ao exigirem responsabilização. Como exemplifica este volume de *Progresso*, a frequente desvantagem das mulheres na utilização de sistemas de responsabilização tem como base a sua situação de subordinadas em relação aos homens em casa (maridos, pais, irmãos) ou aos homens enquanto decisores políticos e dirigentes (líderes tradicionais, membros de conselhos locais, líderes de partidos, juízes, polícia), os quais limitam a capacidade das mulheres de afirmar ou pôr em prática os seus direitos. Esta subordinação é evidente em dados obtidos de inquéritos a agregados familiares que mostram que em muitas regiões as mulheres têm um controlo limitado sobre decisões importantes nas suas casas, tais como as que envolvem os seus próprios cuidados de saúde ou compras dispendiosas, e enfrentam gran-

des limitações em termos de mobilidade, tal como indicado no Gráfico 1.5.

Este poder limitado que as mulheres têm para tomar decisões no âmbito dos seus agregados familiares significa que a sua relação com a esfera pública ou com o mercado é, amiúde, mediada por homens. Os seus votos podem não reflectir as suas verdadeiras preferências se votarem de acordo com os desejos dos seus maridos. Podem não ser livres de utilizar o rendimento do agregado familiar para pagar serviços da sua escolha, especialmente se estiverem sob pressão para dar prioridade às necessidades dos homens da casa. Seja através da expressão da “voz” política ou da “escolha” de mercado, a mediação de género significa que as mulheres, por vezes, exigem responsabilização dos países e mercados “por interposta pessoa”, tal como indica o Gráfico 1.6.

As soluções de responsabilização que propõem às mulheres a utilização da “voz” política ou da “escolha” de mercado deve tomar

**GRÁFICO 1.5** | Controlo das mulheres sobre a tomada de decisões



em consideração esta mediação de género. Passar de “voz” para influência requer mudanças institucionais nos locais em que as decisões públicas são implementadas. Desde os ministérios das finanças que determinam a afectação de recursos, aos responsáveis pelos serviços públicos, até à linha da frente da interacção entre os cidadãos e os governos em clínicas de saúde, escolas, serviços de extensão rural ou departamentos de emissão de licenças comerciais. Se as mulheres não tiverem segurança, poder ou recursos como indivíduos ou enquanto interesse político organizado, não poderão responsabilizar as instituições públicas ou privadas. E se não puderem exigir responsabilização como actores colectivos ou individuais, esta experiência silencia a voz das mulheres na determinação de objectivos colectivos. Como resultado, os decisores políticos e os prestadores de serviços ficam inadequadamente informados sobre as necessidades e preferências das mulheres.

## Participação das mulheres nos processos de responsabilização

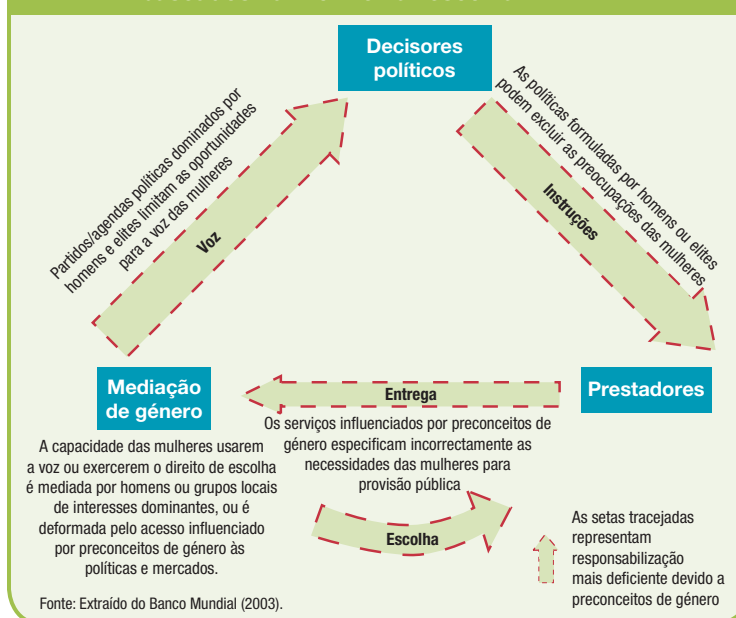
Este volume de *Progreso* destaca as iniciativas inovadoras que estão a surgir em todas as regiões para reforçar a responsabilização pela igualdade de género. Mediante análises de orçamentos sensíveis ao género, os grupos de mulheres, os ministérios das finanças e os parlamentares estão a colocar em evidência os diferentes impactos das despesas públicas sobre os serviços para mulheres e para homens. Mediante auditorias públicas às despesas dos governos locais, a corrupção é exposta e são identificados controlos mais eficazes das despesas, ao nível local, para permitir que as mulheres possam tirar proveito dos recursos públicos. Mediante relatórios com base em inquéritos aos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos urbanos, as mulheres e os grupos comunitários estão a identificar desempenhos inadequados e a exigir às autoridades municipais que melhorem os sistemas de saneamento, a iluminação das vias e a habitação pública.

A mobilização para a adopção de medidas concretas destinadas a aumentar a responsabilização tem desencadeado esforços que visam melhorar a responsabilização pública em relação aos direitos humanos das mulheres. Por exemplo, no Kosovo, Serra Leoa,

Ruanda e Libéria, a reestruturação dos serviços da polícia no pós-conflito tem implicado esforços concertados para recrutar mais mulheres e treinar o pessoal para dar respostas eficazes à violência de género (ver Capítulo 4).<sup>6</sup> Nas Filipinas, os conselhos locais de desenvolvimento têm uma representação obrigatória de organizações da sociedade civil, para assegurar o espaço necessário para incluir as preocupações das mulheres no processo de tomada de decisões local.<sup>7</sup> Os esforços das mulheres no sentido de garantir que os decisores lhes respondam pelas acções que afectam os direitos das mulheres fazem parte de uma vaga global de activismo dos cidadãos contra a impunidade.

O activismo das mulheres está a mudar a forma como entendemos a responsabilização, comprovando que as mulheres sofrem muitas vezes as falhas da governação de uma forma diferente da dos homens. Uma indicação desta diferença de perspectiva sobre a responsabilização está reflectida nos dados sobre as percepções de mulheres e de homens sobre a corrupção nos serviços públicos. (ver Painel: Diferenças de género nas percepções de corrupção por região). Uma diferença pequena mas estatisticamente significativa é registada em quase todas as partes do mundo: as mulheres têm uma percepção mais elevada de corrupção nos serviços públicos do que os homens.

**GRÁFICO 1.6** A mediação de género compromete a participação das mulheres nos mecanismos de responsabilização baseados na “voz” e na “escolha”



## A responsabilização perante as mulheres deve ser uma “missão fulcral”

Para reforçar a responsabilização de modo a alcançar os objectivos da igualdade de género, é necessário proceder a uma reforma institucional simultânea a três níveis – normativo, processual e cultural.<sup>8</sup>

*a. Normativo:* Por vezes, a própria competência ou mandato de uma instituição deve ser examinado para garantir que os intervenientes institucionais respondem às mulheres e respondem pelo impacto das suas políticas e acções sobre a igualdade de género. A legislação nacional, por exemplo, deve ser analisada em conformidade com a Convenção das Nações para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). No sistema judiciário, as iniciativas de reformas legislativas têm visado garantir que as violações dos direitos das mulheres, tais como a violação no casamento, estão definidos e são perseguidos penalmente, tornando-se assim parte da competência da magistratura e dos juízes. Poderão ser necessárias novas leis relativas à violência doméstica

ca para que a polícia possa investigar casos de violência no domicílio (ver Painei: Romper o silêncio: Responsabilização para acabar com a violência contra mulheres e raparigas).

*b. Processual:* Este nível de reforma engloba pelo menos três áreas:

- *Mudar os incentivos:* As mudanças nos enquadramentos internacionais e nacionais e mandatos oficiais não podem alterar as práticas em curso sem que estas sejam traduzidas em incentivos que motivem um melhor desempenho. Entre algumas formas de incentivo positivo pode mencionar-se o reconhecimento, promoção, formação e melhores condições de trabalho, todas elas visando fazer com que seja compensador responder às necessidades das mulheres. Um maior número de incentivos punitivos – tais como acções disciplinares – podem também fomentar a mudança. Para impedir abusos contra as mulheres e para garantir que as suas necessidades são satisfeitas, podem também ser necessárias mudanças nas práticas quotidianas de trabalho. Se as forças de manutenção da paz, por exemplo, forem incumbidas de impedir a violência sexual nos Estados frágeis em

### PAINEL | Diferenças de género nas percepções de corrupção por região

A percepção da corrupção é diferente para as mulheres e para os homens? Os dados do Barómetro de Corrupção Global da Transparency International, os quais compilam inquéritos de opinião pública de aproximadamente 54 000 indivíduos em 69 países, sugerem que existe uma correlação entre o sexo e a percepção que as pessoas têm de corrupção, com as mulheres em todo o mundo a reportarem que têm um nível mais elevado de percepção de corrupção do que os homens.<sup>1</sup>

O que é notável é que estas diferenças são importantes a nível estatístico e são uniformes em quase todas as regiões. A percentagem de mulheres que têm um nível mais elevado de percepção de corrupção do que os homens é superior nas Regiões Desenvolvidas, Europa Central e Oriental (ECO) e na Comunidade de Estados Independentes (CEI), América Latina e Caraíbas e Ásia Oriental e Pacífico. Na África Subsariana e no Sul da Ásia, os resultados são mais contraditórios. Em alguns casos, nestas regiões, os homens têm uma percepção de níveis de corrupção superior à das mulheres.

Os números indicam o rácio de homens para mulheres quanto às percepções de corrupção, com o verde a indicar um resultado superior para as mulheres e o vermelho a indicar um resultado superior para os homens.

As diferenças de percepção são mais significativas na área da prestação de serviços – nomeadamente na educação, serviços médicos e serviços públicos. Na verdade, um dos resultados mais surpreendentes é o rácio de mulheres para homens (1,3 para 1) nos países desenvolvidos que têm uma maior percepção dos níveis de corrupção na educação.

No caso de instituições políticas, judiciárias e do sector de segurança, as diferenças entre a percepção de homens e de mulheres são pequenas mas estatisticamente significativas, indicando que as mulheres têm uma percepção ligeiramente superior da corrupção do que os homens, à excepção da África Subsariana.

Da mesma forma, no caso de instituições relacionadas com o mercado, as mulheres aparentam ter níveis de percepção da corrupção superiores na maioria das regiões e áreas, à excepção da receita fiscal no Sul da Ásia, alfândegas na ECO/CEI, e impostos, alfândegas e meios de comunicação na África Subsariana.

pós-conflito, estas precisam não só de um mandato directo para garantir uma melhor resposta mas também de conceitos de operação revistos, de procedimentos-padrão de operação e de regras de combate para definir as acções apropriadas.<sup>9</sup>

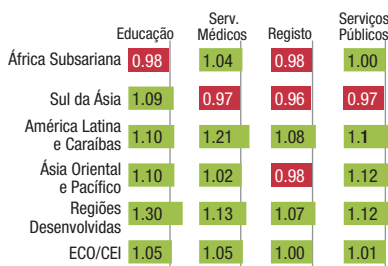
- **Medidas e avaliação de desempenho:** A mudança das expectativas em termos de desempenho devem ser reforçadas por mudanças na forma como o desempenho é monitorizado e medido, para que as acções que beneficiam as mulheres sejam reconhecidas e recompensadas. A combinação de motivação e de monitorização está no centro de muitas reformas de gestão, mas raramente tem sido motivada pela melhoria obrigatória das respostas às mulheres. As mulheres têm identificado aberturas para incluir análises de desempenho sobre as questões da igualdade de género em diversas inovações institucionais contemporâneas para permitir uma supervisão pública inclusiva, tais como os orçamentos participativos nos municípios de diversos países da América Latina, participação dos cidadãos no Instituto Eleitoral Federal do México e avaliações comunitárias de pa-

drões de policiamento em Chicago, nos Estados Unidos da América.<sup>10</sup>

- **Eliminar obstáculos e aumentar o acesso:** A receptividade pública às mulheres requer muitas vezes a avaliação e eliminação dos obstáculos que as mulheres podem enfrentar no acesso aos serviços, oportunidades comerciais ou justiça. Por vezes, estes obstáculos são óbvios, e envolvem compensar o facto de algumas mulheres poderem não ter tempo, dinheiro, educação ou a mobilidade necessária para exercerem os seus direitos ou acederem aos serviços. Nos sistemas de saúde, por exemplo, a criação de equipas móveis de prestadores de saúde pública, para atenderem no domicílio mulheres com baixos rendimentos, ajuda a ultrapassar as limitações de conhecimentos e de mobilidade que as mulheres possam ter. Na fase de recuperação no pós-conflito, a desminagem de campos e de pontos de acesso à água – em vez de se limitar à desminagem das estradas principais – melhora a utilização do espaço físico pelas mulheres.<sup>11</sup> No que diz respeito às eleições, a instalação de mesas de voto nos mercados resolve

### GRÁFICO A Percepções de corrupção influenciadas pelo género por região: Instituições de prestação de serviços

Respondentes com elevados níveis de percepção de corrupção, rácio de mulheres para homens, 2005



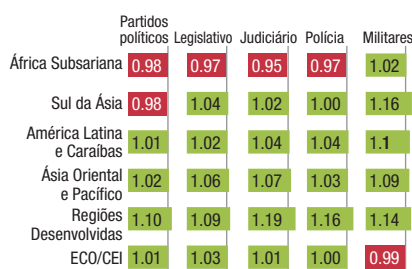
■ Rácio de mulheres para homens é inferior a 1  
■ Rácio de mulheres para homens é superior a 1

Notas: As percentagens de homens e mulheres com níveis mais elevados de percepção de corrupção foi calculado considerando respondentes que classificaram as instituições como "muito corruptas" e "extremamente corruptas" (classificações de 4 e 5 numa escala de 1 a 5), ou que declararam que os efeitos da corrupção afectam as suas vidas em grande medida. A relevância estatística das diferenças por sexo foi testada usando-se um teste-t de diferença em meios (aplicado à diferença em percentagens). Todas as estatísticas a nível de país são ponderadas usando-se os pesos de amostra disponíveis na base de dados original; as médias regionais são ponderadas usando dados populacionais para o ano de 2005 compilados pela Divisão de População da ONU.

Fonte: Análise da UNIFEM da base de dados da Transparency International do Barómetro Global de Corrupção (2005).

### GRÁFICO B Percepções de corrupção influenciadas pelo género por região: Instituições do sector político, judiciário e de segurança

Respondentes com elevados níveis de percepção de corrupção, rácio de mulheres para homens, 2005



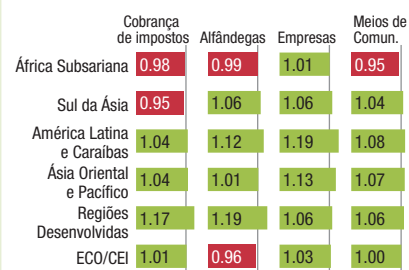
■ Rácio de mulheres para homens é inferior a 1  
■ Rácio de mulheres para homens é superior a 1

Notas: ver notas no GRÁFICO A

Fonte: Análise da UNIFEM da base de dados da Transparency International do Barómetro Global de Corrupção (2005).

### GRÁFICO C Percepções de corrupção influenciadas pelo género por região: Instituições relacionadas com o mercado

Respondentes com elevados níveis de percepção de corrupção, rácio de mulheres para homens, 2005



■ Rácio de mulheres para homens é inferior a 1  
■ Rácio de mulheres para homens é superior a 1

Notas: ver notas no GRÁFICO A

Fonte: Análise da UNIFEM da base de dados da Transparency International do Barómetro Global de Corrupção (2005).

A violência afecta pelo menos uma em cada três mulheres e raparigas em todo o mundo.<sup>i</sup> A violência contra as mulheres (VCM) tem as suas raízes nas relações desiguais de poder entre homens e mulheres e, portanto, os esforços para pôr fim à VCM devem promover o empoderamento das mulheres e a igualdade de género. Os governos nacionais estão cada vez mais a levar a cabo reformas jurídicas para colocar a violência contra as mulheres, outrora considerada um assunto privado, na agenda pública. Pôr fim à VCM é também uma prioridade das agendas internacionais para a paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento. Em 2008, o Secretário-Geral das Nações Unidas lançou a campanha “Unidos no Combate à Violência Contra as Mulheres”, a qual apela aos governos, sociedade civil, sector privado e a todo o sistema da Organização das Nações Unidas para a concretização deste desafio até 2015, o prazo limite para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).<sup>ii</sup> O Conselho de Segurança, cujas resoluções impõem obrigações vinculativas aos Estados com penalidades pela sua não observância, aprovou recentemente a Resolução 1820 que reconhece que, quando usada como tática de guerra, a violência sexual contra civis “pode impedir a restauração da paz e segurança internacional”.<sup>iii</sup>

Os Estados são obrigados, ao abrigo do padrão de diligência devida, a responder tão eficazmente quanto a sua capacidade e recursos lhes permitam, para investigar, perseguir penalmente, proporcionar reparações às mulheres e, acima de tudo, impedir a violência contra estas.<sup>iv</sup> Fomentar a responsabilização nacional para fazer face à VCM requer esforços simultâneos ao nível de mandatos, procedimentos e cultura profunda em todas as instituições que impedem e perseguem penalmente a violência e respondem às necessidades dos sobreviventes.

### 1. REFORMA DE MANDATOS

Deve ser promulgada **legislação nacional** que vise impedir e penalizar todas as formas de violência contra as mulheres e raparigas. Segundo o estudo aprofundado do Secretário-Geral sobre *Todas as Formas de Violência Contra as Mulheres*, 89 países haviam instituído até 2006 algum tipo de proibição legislativa da violência doméstica. Na Libéria, uma das primeiras leis aprovadas no seguimento da eleição da Presidente Johnson Sirleaf foi uma lei a criminalizar a violação e a torná-la um crime sem direito a liberdade condicional, para que os suspeitos não possam voltar às comunidades e intimidar as vítimas e as testemunhas.

As leis nacionais devem ser harmonizadas com os **instrumentos e normas de direitos humanos internacionais e regionais**. A Recomendação Geral 19 do Comité da CEDAW aborda a violência contra as mulheres e tem sido invocada pelos tribunais nacionais, incluindo o Supremo Tribunal da Índia, para garantir os direitos das mulheres. É essencial monitorizar a implementação dos compromissos internacionais e regionais e utilizar mecanismos relevantes de queixas, como a Convenção Interamericana de Belém do Pará ou o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres na África.

Devem ser recolhidos e tornados públicos **dados fiáveis sobre a VCM**. A informação é central para o desenvolvimento e a monitorização de políticas e programas fundamentados. Tal implica a realização de inquéritos à população sobre as múltiplas formas de violência contra mulheres e raparigas, a sua prevalência, causas, consequências e o impacto das intervenções a médio e longo prazo; dados a nível dos serviços para avaliar o desempenho de sectores (saúde, judiciário e de segurança); e inquéritos sobre atitudes e comportamentos. A tarefa de reunir dados sobre a VCM é dificultada pelo facto de a VCM ser um dos crimes menos denunciados e, tal como indicado no Gráfico 1.11, as queixas serem formalizadas apenas numa pequena percentagem dos casos.

### 2. MUDANÇAS PROCESSUAIS

Têm de ser criados enquadramentos para a polícia nacional e para o financiamento. Os Planos de Acção Nacionais destinados exclusivamente a tratar a violência contra as mulheres constituem um instrumento valioso para definir os recursos institucionais, técnicos e financeiros necessários para uma abordagem holística, coordenada e multisectorial. Estes planos devem visar proporcionar uma resposta de “linha da frente” por parte dos serviços de polícia, dos serviços médicos e de subsistência, para além de serviços jurídicos e da prevenção de longo prazo. O Camboja foi o primeiro país a incluir metas para a luta contra a violência doméstica e contra o tráfico no seu Plano Nacional de ODM de 2005.<sup>v</sup> Moçambique incorporou elementos do Plano de Acção Nacional para Pôr Fim à Violência Contra as Mulheres na Estratégia de Redução da Pobreza,<sup>vi</sup> e a África do Sul abordou a violência contra as mulheres em toda a sua estratégia nacional de VIH/SIDA.<sup>vii</sup>

**Os procedimentos operacionais padrão e as medidas de desempenho** devem ser mudadas para traduzir as leis e planos de acção em novas práticas. Os decretos e protocolos presidenciais ou ministeriais que atribuem funções e responsabilidades aos ministérios envolvidos, e estabelecem padrões mínimos de operação e desempenho, podem reforçar a implementação de leis e políticas.

**Devem ser afectados recursos para financiar** uma gama ampla de acções para fazer face à VCM. Os custos abrangem desde o financiamento da reforma da execução da lei e o pagamento dos cuidados de saúde, aos custos para assegurar o livre acesso (isenções de taxas, transportes) às mulheres e raparigas pobres. Em Agosto de 2007, o Presidente do Brasil anunciou a atribuição de US\$ 590 milhões para a aplicação da nova Lei *Maria da Penha* sobre a violência contra as mulheres. Este compromisso orçamental é um exemplo importante de uma alocação substancial para a implementação legislativa. O Fundo Fiduciário das Nações Unidas para Eliminar a Violência Contra as Mulheres, o fundo principal destinado a esta questão, recebeu contribuições no total de US\$ 10 milhões desde a sua fundação em 1996 até 2004, com esse

total a aumentar para os US\$ 40 milhões prometidos para o período de 2005-08. Em comparação, o Fundo Global para o VIH e SIDA, Malária e Tuberculose alcançou já mais de US\$10 mil milhões desde o seu estabelecimento em 2002. Uma medida expressiva de responsabilização será se a meta da campanha do Secretário-Geral para o Fundo Fiduciário, a obtenção de um mínimo de US\$ 100 milhões por ano até 2015, for concretizada.

Os mecanismos de monitorização devem ser inclusivos tanto ao nível nacional como local, para reunir o governo, as mulheres e outras organizações da sociedade civil, peritos e investigadores. Por exemplo, o Afeganistão estabeleceu uma comissão interministerial sobre a violência contra as mulheres, por intermédio de um decreto Presidencial, com o apoio da UNIFEM.

### 3. MUDANÇA CULTURAL

**Capacitar as mulheres e as raparigas, mobilizar os homens e os rapazes.** As mudanças verdadeiras e duradouras para eliminar a violência contra as mulheres e raparigas devem começar ao nível da comunidade, onde os actos de abuso ocorrem e onde as mulheres devem ter a capacidade de reivindicar os seus direitos à justiça, protecção e apoio. O envolvimento dos homens e dos rapazes em acções de prevenção e luta contra a violência contra as mulheres é essencial para a identificação de uma solução significativa. Uma sociedade civil dinâmica e bem informada, munida de dados sólidos, empoderada pelo conhecimento dos seus direitos e das obrigações do governo e equipada para exigir responsabilização, é um marco do progresso sustentável.

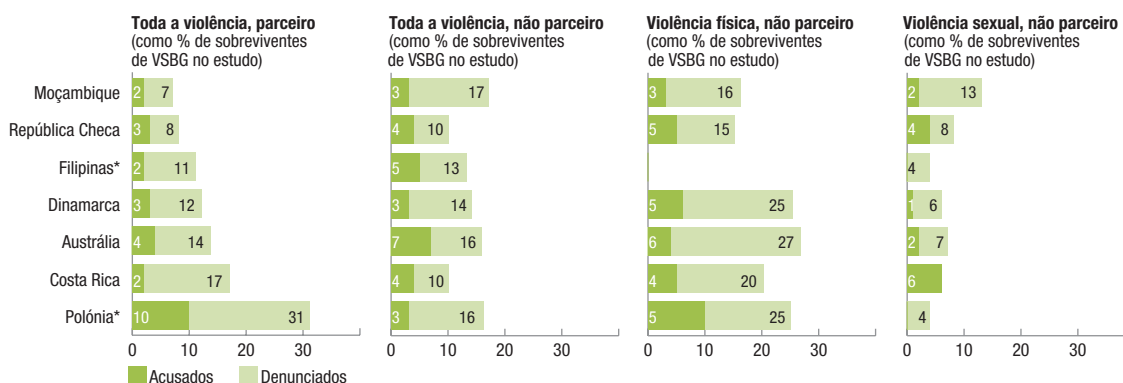
**Lançar e dar continuidade a campanhas.** Encabeçadas por movimentos de mulheres, as campanhas, como os 16 Dias de Activismo, foram fundamentais para romper o silêncio e aumentar o nível de sensibilização. A UNIFEM concebeu e estabeleceu a primeira Campanha das Nações Unidas sobre esta questão, na América Latina e nas Caraíbas, no final da década de 1990, e tem dado continuidade a estes esforços, incluindo a sua campanha mais recente, “Dizer Não”, a qual reuniu centenas de milhares de assinaturas de indivíduos, organizações parceiras e governos.

Na qualidade de Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon afirmou no lançamento da campanha UNITE: “A violência contra as mulheres e as raparigas impõe as suas terríveis marcas em todos os continentes, países e culturas. Chegou a altura de nos concentrarmos em acções concretas que todos podemos e devemos empreender para prevenir e eliminar esta calamidade... É hora de rompermos os muros do silêncio e tornar as normas legais uma realidade nas vidas das mulheres”.<sup>viii</sup>

#### GRÁFICO | Violência contra as mulheres: taxas de denúncias e acusações

A

Um inquérito a mulheres que sofreram alguma forma de violência indica que, nos países referidos neste gráfico, não mais do que um terço dos casos de violência são denunciados e as queixas são formalizadas em muito poucos dos casos denunciados. As mulheres são mais passíveis de denunciar crimes se estes não tiverem sido perpetrados por um parceiro e mais passíveis de denunciar a violência não sexual do que a violência sexual.



Notas: As percentagens de casos denunciados à polícia e a percentagem com queixas formalizadas (condenações pelo Sistema de Justiça Penal) foram calculadas como percentagens de todas as mulheres vitimizadas. As informações incluem a violência física e sexual, perpetrada por parceiros e não parceiros. A fonte original não continha informações totais sobre as Filipinas. \*Não foram reportadas informações sobre a percentagem de casos denunciados para as Filipinas e para a Polónia.

Fonte: Johnson, H., Ollus, N., & Nevada, S. (2007).



A Embaixadora da boa vontade da UNIFEM, Nicole Kidman, convida-nos a  
**Dizer NÃO à Violência contra as Mulheres**  
[www.saynotoviolence.org](http://www.saynotoviolence.org)  
 Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
**UNIFEM**

as limitações de tempo e mobilidade que as mulheres enfrentam quando querem votar. Por exemplo, nas eleições de 2006 na Libéria, a UNIFEM ajudou grupos de mulheres a transportar mulheres do mercado para os locais de recenseamento eleitoral, situados a grandes distâncias dos mercados.<sup>12</sup>

c) *Cultura e comportamentos*: A responsabilização perante as mulheres pode exigir esforços para mudar atitudes influenciadas por distorções de género nas instituições públicas e privadas. As mudanças culturais e de atitudes têm sido um projecto de longo prazo dos defensores da igualdade de género. Uma via tem consistido simplesmente em colocar mais mulheres em cargos de responsabilidade nas instituições públicas e privadas. Algumas das inovações em termos de responsabilização discutidas neste livro passam pela inclusão das mulheres mais afectadas pelo processo de tomada de decisão pública nos sistemas de supervisão para avaliarem as acções públicas. Como membros de grupos de utentes que gerem recursos de propriedade comum, ou como membros de Mecanismos de Coordenação do País para as Estratégias Nacionais contra o VIH/SIDA, ou como membros de organismos comunitários de gestão da água, as mulheres podem exigir explicações para um mau desempenho. Neste processo, elas podem fomentar mudanças de atitudes duradouras sobre direitos das mulheres nos colegas do sexo masculino e na sociedade em geral.

Estas mudanças institucionais a três níveis – normativo, processual e cultural – são necessárias para que os direitos das mulheres e a igualdade de género sejam uma “missão crucial” – por outras palavras, essenciais para o funcionamento eficaz de qualquer instituição. Isto significa muito mais do que demonstrar a necessidade funcional da participação das mulheres na política, na resolução de conflitos, na redução da pobreza e no desenvolvimento. Em vez disso, trata-se de mudar o entendimento básico do interesse público para que os direitos das mulheres e a igualdade de género estejam no centro dos contratos sociais para o bem comum. Os líderes e as instituições deveriam não ter outra opção senão responder às mulheres.

## Progresso 2008/2009: Parte I: Quem responde às mulheres?

A Parte I do relatório *Progresso 2008/2009* explora os esforços feitos no sentido de reforçar a responsabilização para fazer progredir a igualdade de género nas várias esferas da participação política, nos serviços públicos, nos mercados de trabalho e na actividade económica, no sistema jurídico e, finalmente, no desenvolvimento internacional e instituições de segurança.

O Capítulo 2, “Política”, destaca os obstáculos substanciais à participação efectiva das mulheres na política. Este capítulo

“ Quem é responsável pela igualdade de género? Não podemos partir do princípio que a democracia e a boa governação trarão directamente a igualdade de género e o empoderamento para os nossos países. Se as mulheres não estiverem presentes na liderança nacional, as suas opiniões sobre as questões económicas, políticas e sociais não serão ouvidas. Neste sentido, a Espanha pode orgulhar-se do progresso realizado até à data. Metade do principal órgão de tomada de decisão em Espanha é composto por mulheres, com cargos ministeriais chave atribuídos a mulheres. A igualdade de género e o empoderamento estão a tornar-se uma realidade na sociedade espanhola. Ao permitir a plena participação e a igualdade de representação no processo de tomada de decisão estamos a dar o primeiro passo na direcção certa. A Lei de Igualdade de Género e a Lei de Protecção Integrada contra a Violência de Género, aprovadas pelo Congresso espanhol, permitem-nos introduzir a igualdade de género em todas as outras esferas da vida pública e privada, através da luta contra a discriminação e a violência de género, garantindo medidas de acção positiva nas negociações colectivas, encorajando o trabalho de conciliação da vida profissional com a vida familiar, promovendo planos para a igualdade e fomentando boas práticas. Apenas com a promoção de políticas adequadas será possível responder a esta questão. Quem é responsável pelas mulheres? No meu governo, todos são responsáveis. ”

José Luis Rodríguez Zapatero  
Primeiro-Ministro de Espanha



identifica as formas como as mulheres e os seus aliados se têm organizado para mudar os mandatos políticos de forma a incluírem a igualdade de género e como estas têm funcionado para responsabilizar as autoridades eleitas pelo impacto das suas acções nos direitos das mulheres. O Capítulo 2 mostra que os esforços que visam aumentar o número de mulheres que ocupam cargos públicos não representam, por si só, uma reforma da responsabilização sensível ao género, embora a presença de mais mulheres na tomada de decisão pública possa ajudar a promover uma maior sensibilidade pública para os interesses das mulheres. A responsabilização para com as mulheres envolve a criação de coligações de base ampla para a igualdade de género, nas quais grupos de eleitores importantes exijam que os políticos respondam às mulheres. Os partidos políticos e as coligações governantes devem incorporar a igualdade de género nas suas ordens de trabalho legislativas. Um obstáculo importante é a ausência de capacidade administrativa do Estado para converter as políticas em resultados para as mulheres.

**O Capítulo 3, “Serviços”,** concentra-se no impacto das falhas de responsabilização que tenham em conta o género nos serviços públicos. Estas resultam numa distribuição dos bens públicos distorcida pelo género, em estereótipos de género na concepção dos serviços e na impunidade para os abusos específicos ao género na prestação de serviços, tais como o assédio sexual a mulheres clientes por parte dos de serviços públicos. As melhorias na responsabilização têm sido alcançadas mediante esforços para fortalecer a “voz” colectiva das mulheres na prescrição de concepções de serviços mais apropriadas e na afectação de recursos. As mulheres estão a lidar mais directamente com os prestadores de serviços, dos enfermeiros aos professores, aos agentes da polícia, aos engenheiros do saneamento, de forma a indicarem as suas preferências, a fornecerem informações sobre a qualidade do desempenho dos prestadores de serviços e a participar nos processos de supervisão. O Capítulo 3 analisa os méritos dos caminhos baseados na “voz” e “escolha” para a promoção da responsabilização e conclui que, em ambos os casos, os sistemas de responsabilização nos serviços públicos requerem mudanças institucionais, incluindo novos mandatos, incentivos e indicadores de desempenho sensíveis ao género que pos-

sam ser medidos e monitorizados. Acima de tudo, a participação das mulheres que são mais afectadas pelas lacunas na prestação de serviços é essencial.

**O Capítulo 4, ‘Mercados’,** debruça-se sobre a questão complexa da responsabilização perante as mulheres no sector privado, com uma tónica particular na responsabilização para assegurar os direitos de trabalho das mulheres. Questiona quem responde à mulher trabalhadora que é despedida pela entidade patronal se ela ficar grávida, que não recebe um salário igual para trabalho igual ou que não dispõe de instalações sanitárias decentes? A globalização económica – a rápida liberalização das finanças e do comércio mundial – aliada a crises fiscais e outras faltas de recursos nos últimos anos têm encorajado a privatização de muitas funções estatais, incluindo serviços públicos. Isto pode dificultar a responsabilização em matéria de normas laborais, deixando-a por vezes para iniciativas *ad hoc* do sector privado, tais como a Responsabilidade Social das Empresas. A acção colectiva das mulheres, tanto nos sectores formais como informais, tem dado origem a várias protecções em matéria de direitos laborais. Mas o Capítulo 4 conclui que grande parte da “fuga de cérebros” dos países pobres é composta por mulheres, já que as mulheres qualificadas procuram melhores condições fora dos seus países – uma realidade que poderá reduzir a reserva de mulheres líderes na economia dos países em desenvolvimento. O Capítulo 4 defende que os governos devem ser os principais responsáveis pelo apoio à responsabilização perante as mulheres no mercado.

**O Capítulo 5, “Justiça”,** examina as conquistas dos movimentos de direitos das mulheres na reforma dos sistemas jurídicos formais e informais para que as mulheres possam exigir justiça na família, na comunidade e no mercado. Os sistemas judiciais nacionais têm muitas vezes ficado para trás no cumprimento de acordos internacionais de direitos humanos, com especiais atrasos no que toca à jurisprudência e à execução da lei para a protecção das mulheres contra a violência física e sexual. Têm-se registado avanços jurídicos importantes tanto a nível nacional, como a Lei *Maria da Penha* relativa à violência doméstica, no Brasil, quanto a nível internacional, como o reconhecimento da violação generalizada e sistemática em contexto de guerra como um crime contra a humanidade. O Capítulo 5 demonstra como

as mulheres têm conseguido usar instituições jurídicas para exigir reparação pelas violações dos seus direitos.

**O Capítulo 6, “Ajuda e Segurança”** explora a responsabilização dos organismos internacionais no apoio aos países para o progresso da igualdade de género e do empoderamento das mulheres, particularmente no contexto da arquitectura mutável da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e de compromissos mais sólidos para com os direitos das mulheres no sector da paz e segurança, nomeadamente as Resoluções do Conselho de Segurança 1325 e 1820. Questiona por que motivo as organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, as quais definiram prioridades para a gestão baseada em resultados e na orçamentação e se comprometeram com políticas e planos abrangentes de igualdade de género, continuam a não conseguir fornecer dados concretos sobre os recursos financeiros destinados à igualdade de género. O Capítulo 6 apela a que as instituições financeiras multilaterais, de desenvolvimento e de segurança demonstrem que podem satisfazer as normas exigentes que estabeleceram para os países parceiros, instituindo orçamentação e sistemas de notificação sensíveis ao género, intensificando os incentivos e as medidas de desempenho para garantir que os seus próprios quadros cumpram os compromissos relativos à qualidade de género e aplicando de uma forma mais eficaz a sua perícia em matéria de igualdade de género.

A **Conclusão** articula uma ordem de trabalhos para a reforma da responsabilização sensível ao género. Propõe caminhos-chave, tanto técnicos como políticos, para reforçar a responsabilização dos dirigentes para com as mulheres. Destaca o papel crítico da voz das mulheres e da acção colectiva na promoção da mudança. E delinea áreas para investigações futuras destinadas a identificar as reformas que poderão ser mais eficazes para a promoção de uma boa governação sensível ao género.

## Parte II: ODM e Género

A Parte II do relatório *Progresso 2008/2009* contém uma análise sucinta de cada um dos oito ODM numa perspectiva de igualdade de género. Em 2008, os governos de todo o mundo estão a soar o alarme para a ausência de progresso no sentido de cumprir os prazos para alcançar os ODM até 2015. Apesar dos

grandes progressos realizados no que toca à redução do número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia, ao aumento das matrículas no ensino primário e secundário e no combate ao VIH/SIDA, a maioria dos outros Objectivos estão atrasados em relação à meta. As disparidades ao nível regional estão a aumentar e a situação é particularmente crítica no caso da África Subariana. A redução das taxas de mortalidade materna, o ODM que tem um impacto devastador sobre as mulheres, é o Objectivo que se encontra mais longe de ser alcançado.

A Parte II do *Progresso 2008/2009* confirma que a desigualdade de género constitui um dos factores mais importantes que estão na origem do atraso da concretização dos ODM. A desigualdade de género reduz a capacidade das mulheres pobres de utilizar o seu maior recurso para sair da pobreza – o seu trabalho. Isto agrava a afectação desigual e ineficaz de recursos nas famílias e nas economias. A desigualdade de género agrava também os aspectos não monetários da pobreza: a ausência de oportunidades, opinião e segurança, são elementos que tornam os pobres mais vulneráveis a choques económicos, ambientais e políticos.

As consequências são sentidas mais directamente pelas mulheres e raparigas: a representação de mulheres é ainda inferior na proporção de 4 para 1 nas legislaturas em todo o mundo;<sup>14</sup> a maioria (mais de 60 por cento) de todos os trabalhadores familiares a nível global são mulheres;<sup>15</sup> as mulheres ganham 17 por cento menos do que os homens;<sup>16</sup> as raparigas têm maior probabilidade de não frequentar a escola do que os rapazes (representando 57 por cento das crianças fora da escola a nível mundial)<sup>17</sup> e na África Subariana três mulheres para cada dois homens estão infectadas com VIH.<sup>18</sup> Em algumas partes do mundo, os riscos da morte relacionada com a maternidade são extremamente elevados: uma em cada sete mulheres morrerá de causas relacionadas com a gravidez no Níger; uma em cada oito na Serra Leoa.<sup>19</sup>

A discriminação a esta escala, décadas após terem sido feitos compromissos e declarações nacionais e internacionais para promover a igualdade de género, é sintomática de uma crise de responsabilização. As taxas de mortalidade materna estão a cair 0,4 por cento por ano, em vez da redução de 5,5 por cento necessária para alcançar o ODM 5, sendo que as reformas do siste-

Os direitos humanos no plano internacional e o direito humanitário relativo à condução da guerra há muito que têm fracassado no que diz respeito às mulheres. Muito embora tenham existido, sob várias formas, regras que definem os comportamentos durante as hostilidades, desde que os próprios conflitos existem, a violência contra as mulheres e a exploração das mulheres têm sido implicitamente toleradas ou, pior ainda, encorajadas. As violações em massa nas guerras dos Balcãs e do Ruanda mudaram o clima de impunidade. Assistimos nos últimos quinze anos a um rápido desenvolvimento do direito internacional no que toca aos conflitos, incluindo o reconhecimento da violação como crime contra a humanidade, como crime de guerra e, em determinadas circunstâncias, um elemento de genocídio. Isto foi uma conquista importante para os direitos das mulheres e, de facto, para estabelecer sistemas de responsabilização para sociedades no pós-conflito. Mas os esforços para acabar com a impunidade, através da instauração de processos aos criminosos, surgem apenas depois da ocorrência; o que devemos visar é a prevenção e não a reparação. A melhor forma de o fazer é através da promoção da governação democrática, do acesso à justiça e dos direitos humanos. Devemos reconhecer a importante correlação entre o Estado de direito e a erradicação da pobreza, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável. A paz duradoura não pode ser construída numa base de injustiça. A justiça para as mulheres está finalmente a sair das sombras da história para ocupar o seu devido lugar no centro do Estado de direito internacional.



Navanethem Pillay  
Alta-Comissária para os Direitos Humanos

ma de saúde, necessárias para melhorar os cuidados pré e pós-natais, têm um custo relativamente baixo e são simples. Isto revela uma distorção de género que não está a ser captada ou corrigida nos sistemas de supervisão dos cuidados de saúde. Falhas de responsabilização deste tipo permitem que a distorções de género prosperem nas escolas, processos eleitorais, instituições de mercado e sistemas judiciais. Estas falhas em matéria de responsabilização agravam diversas outras formas de discriminação que não são captadas nas metas dos ODM: a violência alargada contra as mulheres, a falta de controlo da propriedade produtiva por parte das mulheres, nomeadamente da terra, e a extrema vulnerabilidade das mulheres durante os conflitos. A redução da violência contra as mulheres é uma meta omissa, mas importante, nos ODM, se considerarmos o impacto profundamente prejudicial da vida num ambiente de medo e de dor na coesão social, na produtividade das mulheres e na sua “voz” política.

A mensagem da Parte II do *Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009* converge com a mensagem esmagadora da mensagem da Parte I: a chave para pôr fim à discriminação de género e à desi-

gualdade estrutural é a responsabilização. As mulheres devem estar empoderadas para poder pedir contas aos decisores políticos pelas suas promessas e, se eles não as cumprirem, exigirem a respectiva acção correctiva.

O *Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009* questiona “Quem responde às mulheres?” para mostrar que aumentar a responsabilização perante a igualdade de género e o empoderamento das mulheres é necessário e possível, e que existe um número crescente de precedentes para usar como base. Para as instituições de mercado, instituições formais ou informais ou instituições multilaterais satisfazerem as suas obrigações para com as mulheres, é crucial que os países estabeleçam um nível elevado de responsabilização. Assim sendo, o *Progresso* faz apelo à intensificação dos investimentos, a uma maior concentração no desenvolvimento da capacidade nacional para garantir a responsabilização para com as mulheres. Até que ponto os governos nacionais são acessíveis e responsáveis perante as mulheres é a pedra angular do progresso relevante para a igualdade de género e o empoderamento das mulheres.



Reino Unido, 1910: um cartaz pró-sufrágio de Brighton, Inglaterra, diz "A Justiça Exige o Voto".

# Política

*Nas eleições gerais de 2007, o Quênia registou um número recorde de participação de mulheres – 269 mulheres num total de 2 548 candidatos, comparativamente a apenas 44 nas eleições de 2002. Estas eleições também registaram níveis de violência sem precedentes. Uma mulher, Alice Onduto, foi alvejada e assassinada após falhar a sua tentativa de eleição no Sul do Nairobi, e outra candidata, Flora Igoki Tera, foi torturada por um grupo de cinco homens.<sup>2</sup> Apesar deste ambiente hostil, muitas candidatas não desistiram de desenvolver as suas campanhas com base numa plataforma de direitos das mulheres e igualdade de género. Lorna Laboso defendeu uma agenda explícita para promover os direitos das mulheres junto do seu eleitorado no Vale do Rift, prometendo abordar a questão da mutilação genital feminina e outras práticas culturais nocivas, aumentar o acesso das raparigas à educação e promover a participação das mulheres no processo de tomada de decisão.<sup>3</sup> A campanha de Lorna, centrada nas questões de género, era politicamente arriscada. Mas os seus antecedentes de defesa dos direitos das mulheres junto do seu eleitorado assegurou-lhe uma boa posição e ela acabou por ser eleita.*

**A**s mulheres estão a candidatar-se, cada vez em maior número, a cargos públicos. Actualmente, já alcançaram uma média de 18,4 por cento dos lugares nas assembleias nacionais, ultrapassando os 30 por cento de representantes nas assembleias nacionais de 22 países.<sup>4</sup> Um elemento central da organização das mulheres em todo o mundo tem sido o seu enfoque nos processos políticos com vista a influenciar a formulação de políticas e democratizar as relações de poder. As mulheres estão a usar os seus votos para reforçar a sua influência como membros de

grupos de interesses, incluindo os grupos interessados na igualdade de género.

A violência sofrida pelas candidatas, como no exemplo do Quênia, é emblemática dos obstáculos à participação das mulheres na política que limitam a sua eficácia na tentativa de fazer com que os sistemas de responsabilização política beneficiem a igualdade de género em muitas partes do mundo. Não obstante, há cada vez mais mulheres a candidatar-se com base em plataformas de igualdade de género, e as mulheres estão a afirmar-se como um eleitorado independente. As mulheres querem transformar a

própria política e robustecer a responsabilização política.

Este capítulo demonstra que a crescente responsabilização política perante as mulheres não deriva apenas do aumento da sua presença entre os decisores políticos, embora isto seja necessário e importante. Deve estar também vinculada a uma melhor governação democrática a todos os níveis, entendida como uma gestão dos assuntos públicos inclusiva, receptiva e responsabilizável.

Este capítulo coloca duas questões:

- De que formas os países progrediram face às suas obrigações no sentido de criar um ambiente favorável à participação política das mulheres como eleitoras, candidatas, representantes eleitas e nomeadas pelas autoridades públicas?
- Que factores permitem, a mulheres e homens que ocupam cargos públicos, mudar a agenda das políticas públicas e garantir a concretização das promessas feitas às mulheres?

A estrutura deste capítulo segue o ciclo de responsabilização política (Gráfico 2.1), no qual uma forte participação política conduz a uma melhor representação e responsabilização e, gradualmente, a uma transformação e aprofundamento das políticas democráticas.

## O ciclo da responsabilização política

Embora a experiência das mulheres varie consoante os países, regiões e sistemas políticos, e segundo a classe social, raça, faixa etária e etnia, sabemos que a responsabilização política perante as mulheres está a aumentar quando o envolvimento das

mulheres na política resulta num ciclo positivo de resposta, no qual o processo de articulação de interesses e de procura de representação desses interesses no processo de tomada de decisão pública leva a um maior equilíbrio de género na afectação de recursos e na execução de políticas.

Para que a responsabilização democrática beneficie as mulheres, estas — em particular as mulheres mais pobres, as quais têm menos poder — devem ser as promotoras do processo de responsabilização, e este próprio processo deve visar alcançar uma maior igualdade de género. Um sucesso político significativo para as mulheres, em muitas partes do mundo, implicou a transformação de preocupações anteriormente consideradas como dizendo apenas respeito às mulheres — tais como a violência contra as mulheres — em questões que afectam as comunidades no seu conjunto. Isto significa que as perguntas sobre quem responde às mulheres e até que ponto as violações dos direitos das mulheres são reparadas com eficácia se encaram como preocupações que dizem respeito a todos.

O ciclo de responsabilização política nem sempre funciona como um movimento em frente. Também é possível o movimento na direcção oposta quando os direitos das mulheres são negados, o acesso das mulheres ao processo de tomada de decisões é obstruído e a implementação de políticas reforça a situação de desigualdade das mulheres. As reformas que visam reforçar a democracia só serão bem sucedidas se tomarem em consideração os desafios enfrentados, em particular, pelas mulheres mais pobres e mais marginalizadas, na realização dos seus direitos e na sua participação em todos os processos de tomada de decisão pública.



## Mobilização centrada nos interesses das mulheres



A promoção da responsabilização perante as mulheres, tal como qualquer projecto de responsabilização, começa com a identificação e mobilização das mulheres e dos seus aliados em torno de uma questão de interesse

comum. Este é o primeiro passo no ciclo de responsabilização, essencial para a formulação de um mandato ao abrigo do qual os decisores políticos possam agir. As 'Mulheres' não se inscrevem, obviamente, numa categoria única. Na verdade, os interesses de algumas, muitas vezes das mulheres urbanas de classe média alta e com habilitações, tendem a estar melhor representados do que os das mulheres rurais, pobres e sem estudos. Portanto, não podemos pressupor que todas as mulheres partilham os mesmos interesses políticos (caixa 2A).

Em anos recentes, a emergência de um 'fosso de género' no que diz respeito ao comportamento eleitoral — ou seja, as mulheres enquanto grupo votam de uma maneira diferente da dos homens — especialmente nos países desenvolvidos — e a crescente importância do 'voto destas mulheres' sugere a emergência de uma clientela eleitoral feminina identificável em alguns contextos. Nos Estados Unidos, as mulheres demonstram uma maior preferência do que os homens — entre 7 a 10 pontos percentuais — pelas opções com tendências políticas mais esquer-

**CAIXA** | Definições  
**2A**

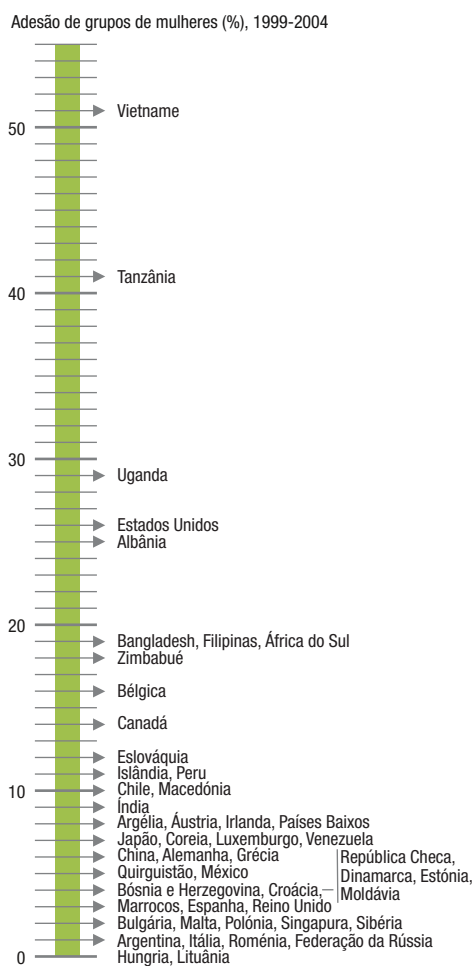
**Interesses das Mulheres:** As mulheres têm uma gama de interesses tão ampla quanto a de qualquer outro grupo social. Muitas vezes, mas nem sempre, os interesses das mulheres incluem tanto os interesses de género como de igualdade de género.

**Interesses de género:** Esta expressão designa os interesses que as mulheres têm *por serem mulheres*. Inclui questões relacionadas com a gravidez e o parto, a alimentação e educação das crianças e a construção de um ambiente comunitário seguro.

**Interesses de igualdade género:** Refere-se a interesses decorrentes de uma análise da desigualdade baseada nas diferenças de género e visa uma transformação permanente das relações de género de forma a garantir a plena concretização dos direitos das mulheres.<sup>1</sup>

**Movimentos de mulheres:** Esta expressão descreve o colectivo composto pelas organizações de mulheres e os seus aliados num contexto específico. O activismo das mulheres na sociedade civil exige muito do seu tempo e recursos e, portanto, em muitos contextos a proporção de mulheres nas organizações da sociedade civil pode ser baixa. Embora os movimentos de mulheres tenham por vezes agido com uma determinação marcante e com um propósito comum, a expressão 'o movimento das mulheres' no singular pode também exagerar o nível de solidariedade e coesão no seio e entre as organizações de mulheres. É por este motivo que a expressão 'movimentos de mulheres' é usada neste relatório para indicar a diversidade da mobilização das mulheres.

**GRÁFICO A** | Grupos de mulheres: a adesão varia significativamente entre regiões



Notas: Os cálculos são baseados em respondentes que se auto-identificaram como membros de grupos de mulheres segundo o Inquérito "World Values Survey" (1999-2004).

Fonte: Base de dados do World Values Survey.

distas.<sup>5</sup> Na Austrália, em contraste, o fosso de género tem funcionado na direcção oposta, com as mulheres a favorecerem opções mais conservadoras.<sup>6</sup> Os partidos políticos estão a acompanhar estes padrões eleitorais, moldando as suas plataformas políticas de forma a atrair as eleitoras e recrutando mais mulheres como membros. As próprias mulheres estão a reconhecer este potencial de crescente influência política, elaborando Manifestos das Mulheres antes das eleições e pedindo aos partidos para os inscreverem. (ver Caixa 2B).

As organizações e movimentos de mulheres retiram grande parte da sua legitimidade política dos seus esforços de representação dos interesses das mulheres. Os movimentos de mulheres nacionais, regionais e internacionais têm sido altamente eficazes na denúncia de injustiças com base no sexo e no desencadeamento de respostas. Entre

alguns exemplos importantes pode citar-se o papel dos movimentos de mulheres no desafio aos regimes autoritários na Argentina, Brasil, Chile, Nepal, Peru e nas Filipinas; nos esforços para a paz na Serra Leoa, Libéria, Uganda, Sudão, Burundi, Timor-Leste e nos Balcãs; nas actuais manifestações em todo o mundo contra os preços elevados das mercadorias de primeira necessidade (ver Capítulo 4); e na luta pela eliminação da violência contra as mulheres (ver Capítulo 5). As mulheres juntaram as suas forças no Senegal e no Burkina Faso para exercer pressão com vista à mudança das leis sobre a mutilação genital feminina, organizaram-se, no Ruanda, para exigir os seus direitos de herança e promoveram os direitos no casamento no Brasil e na Turquia. Em Andhra Pradesh, na Índia, as mulheres lutaram contra o impacto do álcool no comportamento dos homens e no rendimento familiar e transformaram a sua campanha anti-álcool numa questão central das eleições, tal como ilustrado na Caixa 2C.

## CAIXA 2B | Manifestos de mulheres

As mulheres eleitoras num número crescente de países, através de todas as regiões geográficas, estão a acordar numa lista básica de prioridades para apresentar aos partidos políticos anteriormente às eleições. Estes Manifestos de Mulheres apelam aos partidos que inscrevam e reproduzam as exigências das mulheres nas plataformas das suas campanhas.

Por exemplo, o manifesto das mulheres irlandesas de 2007 'O que as mulheres querem do próximo governo irlandês' continha cinco exigências fundamentais:

- Mais mulheres em cargos de tomada de decisão;
- Tolerância zero para a violência contra as mulheres;
- Partilha dos cuidados às crianças e das tarefas domésticas;
- Igualdade económica entre mulheres e homens; e
- Respeito e autonomia iguais para todas as mulheres, independentemente da diversidade e da diferença.<sup>1</sup>

O primeiro manifesto eleitoral de mulheres em África foi redigido no Botsuana por uma organização de mulheres com o nome de *Emang Basadi* (setswana para "Levantem-se, mulheres!"), em 1993. Este Manifesto de Mulheres foi lançado enquanto os partidos políticos estavam a formular os seus manifestos eleitorais para as eleições gerais de 1994. Embora isto, a princípio, tenha sido acolhido com resistência pelos partidos, as mulheres usaram o Manifesto em programas de educação política e tornaram-no amplamente popular. Como resultado, em 1999 todos os partidos haviam mudado os seus principais procedimentos eleitorais primordiais para permitir uma maior participação de membros na selecção de candidatos e aumentar o número de mulheres candidatas. Hoje em dia, os departamentos de mulheres dos partidos políticos monitorizam regularmente os seus próprios partidos quanto ao progresso no cumprimento das exigências expressas no Manifesto das Mulheres e apresentam resultados nas conferências anuais *Emang Basadi*.<sup>ii</sup>

## Aceder ao poder: Os desafios da representação



O segundo passo no ciclo da responsabilização política apoia-se nas eleições que dão a possibilidade aos eleitores de renovar os mandatos dos partidos ou dos políticos ou de os afastar do poder com o seu voto. As eleições asseguram ainda que os representantes políticos estão autorizados a agir no sentido de promover os interesses dos cidadãos em geral, e de grupos eleitorais específicos em particular.

O número de mulheres que ocupam cargos públicos tem sido objecto de cada vez mais atenção no decorrer dos últimos dez anos. Isto representa um indicador para o Objectivo 3 dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas (ODM) — “Promover a igualdade de género e empoderar as mulheres”. Um mínimo de 30 por cento de mulheres nas assembleias representativas é também uma meta da Plataforma de Acção de Pequim. Na verdade, a taxa de aumento da proporção de mulheres nas assembleias



nacionais aumentou aceleradamente também no curso da última década: de 11,6 por cento em 1995 para 18,4 por cento até Maio de 2008 (ver Gráfico 2.2).<sup>7</sup> Anteriormente, a taxa de aumento era muito inferior, com um aumento de menos de um por cento de 1975 a 1995.<sup>8</sup>

Mesmo à taxa de aumento actual, o 'limiar de paridade', em que nenhum dos sexos tem mais de 60 por cento dos lugares, não será alcançado pelos países desenvolvidos até 2047. Mais ainda, é pouco provável que a taxa actual de aumento seja sustentada a não ser que os países continuem a definir quotas ou outras medidas temporárias de acção positiva. A nova geração de quotas usadas por países como a Espanha e a Noruega é digna de ser destacada como sendo particularmente eficaz para aumentar o número de mulheres representadas na política (ver Caixa 2D). Estas quotas seguem o princípio do equilíbrio da representação de género e aplicam-no tanto a homens como a mulheres, visando limitar o domínio de qualquer um dos sexos a um máximo de 60 por cento.

De que forma é que os países cumpriram as suas obrigações de criar um ambiente favorável à participação das mulheres nas eleições? Estes tiveram de lidar com factores estruturais, como o sistema eleitoral (como os votos se convertem em lugares no parlamento), e desafios culturais, tais como a hostilidade dos eleitores contra as mulheres e a violência eleitoral. Os partidos políticos desempenham um papel determinante na mudança de comportamentos relacionados com a liderança das mulheres. Os sistemas de quotas (desde os voluntários aos exigidos legalmente), os códigos de conduta para os partidos e para os meios de comunicação, e os controlos das finanças das campanhas têm também sido eficazes para nivelar o campo de acção para as mulheres candidatas.

Os *sistemas eleitorais* são também um prognóstico importante do número de mulheres representadas na política (Gráfico 2.3).<sup>9</sup> A Representação Proporcional (RP) permite, muitas vezes, que mais mulheres entrem na competição e ganhem do que os sistemas de maioria simples, porque estes tendem a ter círculos eleitorais com múltiplos candidatos, nos quais os lugares são atribuídos proporcionalmente à percentagem de votos ganhos pelos partidos.<sup>10</sup> Isto incentiva uma maior diversidade nas plataformas dos partidos

e dos candidatos. Os sistemas de maioria simples, nos quais apenas um candidato representa um grupo eleitoral, tendem a desencorajar os partidos a recrutarem mulheres por causa da pretensa hostilidade dos eleitores. Dos 176 países para os quais estavam disponíveis dados em 2007, os sistemas de RP tinham uma média global de 20,7 por cento dos seus lugares no parlamento ocupados por mulheres, em comparação a 13,3 por cento nos sistemas sem RP.<sup>11</sup> O contraste é ainda mais surpreendente em algumas regiões, como indicado no Gráfico 2.4. Na Ásia Oriental e Pacífico, por exemplo, uma média de 19,1 por cento dos lugares eram ocupados por mulheres em países com sistemas de RP, em comparação a 6,3 por cento em sistemas sem RP.<sup>12</sup>

As quotas impostas pela constituição ou pelas leis eleitorais são o meio mais eficaz para aumentar o envolvimento das mulheres na competição política, seja qual for o sistema político, e são usadas em 46 países.

#### CAIXA 2C | O Movimento Anti-Álcool de 1990 em Andhra Pradesh, Índia

Em 1991, as mulheres do distrito rural de Dubuganta, no estado indiano de Andhra Pradesh, exigiram resposta à crescente dependência alcoólica entre os homens e aos consequentes problemas de abusos domésticos e esbanjamento do rendimento do agregado familiar, organizando manifestações que se destinavam a forçar os comerciantes de álcool a abandonar a área.<sup>i</sup> Estas manifestações espalharam-se rapidamente por todo o estado. Esta luta catalisou um movimento social mais amplo, conhecido como Movimento Contra as Bebidas Alcoólicas, resultando em última análise numa proibição oficial estadual de bebidas alcoólicas, aprovada em 1995.

O Movimento Contra as Bebidas Alcoólicas foi uma importante conquista política porque:

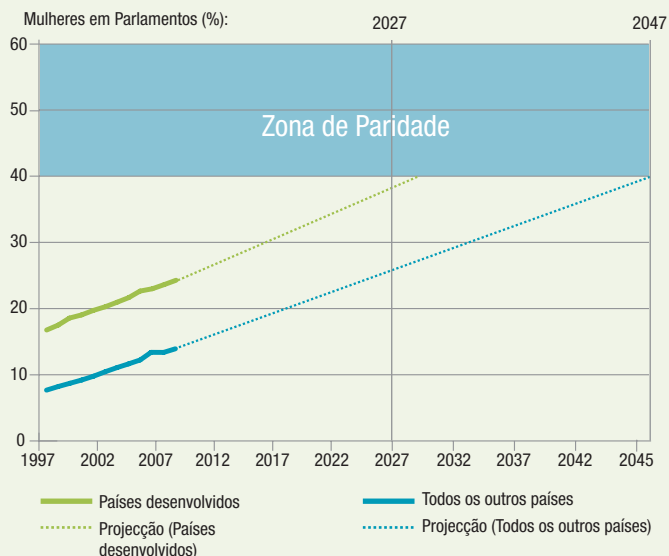
- Forjou uma coligação entre mulheres rurais e urbanas de diferentes castas e religiões, e
- Transformou uma 'questão de mulheres' numa questão de plataforma de campanha que determinou de uma forma significativa o resultado das eleições gerais do país em 1994.<sup>ii</sup>

Em 1992, este movimento integrou o domínio da política eleitoral, pedindo aos partidos que declarassem as suas posições quanto à proibição oficial do álcool. Em 1994, o Partido Telugu Desam, o qual tinha feito a sua campanha com base numa plataforma de proibição e recebido o apoio de grupos de mulheres, ganhou as eleições a nível nacional. O partido aprovou a proibição do álcool um mês após tomar posse.

Embora a proibição tenha sido parcialmente abandonada em 1997, o movimento contra as bebidas alcoólicas ajudou a aumentar a participação das mulheres na esfera pública e a empoderá-las para se mobilizarem eficazmente.<sup>iii</sup>

**GRÁFICO 2.2** | O limiar de paridade para as mulheres nos parlamentos está a gerações de ser uma realidade

À taxa actual de aumento, levará cerca de 20 anos para os países desenvolvidos e cerca de 40 anos para todos os outros países alcançarem a zona de paridade de entre 40% a 60%.



Notas: Este cálculo é baseado em mulheres membros em câmaras baixas ou únicas do parlamento até 31 de Maio de 2008. As projeções reflectem uma regressão linear mais simples usando as informações disponíveis de 1997 a 2008. A extensão linear da tendência actual pressupõe que a taxa de aumento durante a última década permanecerá sem alterações.

Fonte: Base de dados do IPU.

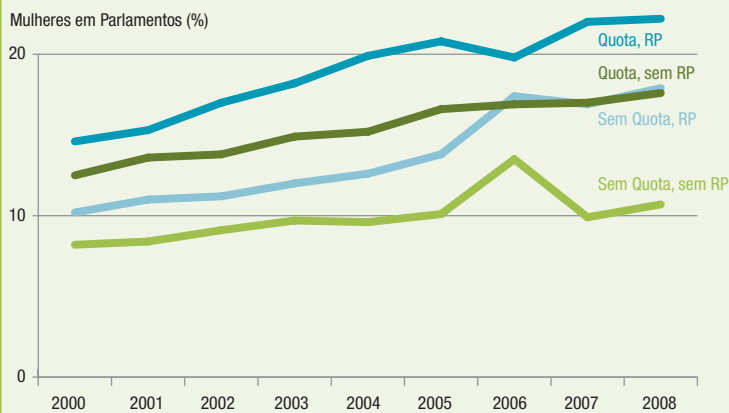
Em Maio de 2008, a representação média de mulheres era de 21,9 por cento em países que aplicaram este tipo de quotas, em oposição a 15,3 por cento nos demais países, independentemente do sistema eleitoral.<sup>13</sup> Outros tipos de medidas temporárias de acção positiva, tais como as quotas a nível subnacional ou quotas adoptadas pelos partidos políticos e aplicadas aos candidatos às eleições (que podem ser voluntárias) aumentou o número de países com quotas para 95 (ver Anexo 3). A maior parte dos países onde as mulheres ocupam 30 por cento ou mais dos lugares na assembleia nacional aplicou quotas de alguma forma (ver Caixa 2D).

Em democracia, os partidos políticos são a via principal para a participação política e para a representação de grupos de interesses específicos. Contudo, em todo mundo, os partidos políticos têm sido lentos a responder ao interesse das mulheres na participação política. Segundo um estudo da Fawcett Society, sediada no Reino Unido, os partidos políticos muitas vezes não respondem de forma adequada aos obstáculos significativos enfrentados pelas mulheres que se candidatam ao parlamento, os quais foram abreviados como os “quatro Cs” para Confiança, Cultura, Cuidados às crianças e Capital. Os problemas relacionados com a “Confiança” derivam em parte do ingresso relativamente tardio das mulheres na política partidária, o que se reflecte numa experiência limitada. As barreiras “Culturais” provêm do estilo de competição política marcada pelo confronto agressivo. Os “Cuidados às crianças” referem-se às exigências concorrentes em matéria de tempo para as mulheres candidatas dadas as suas responsabilidades domésticas. E “Capital” refere-se ao investimento relativamente inferior nas campanhas de mulheres por parte dos partidos políticos.<sup>14</sup>

O acesso das mulheres aos partidos políticos está, portanto, muitas vezes circunscrito pelas expectativas associadas aos papéis de género. Isto é especialmente o caso no que diz respeito às posições de liderança, o que afecta a capacidade das mulheres de influenciar ou moldar as plataformas políticas. Tal como ilustrado por uma mulher política no Brasil: “O que tem acontecido no seio dos partidos políticos é semelhante ao que acontece dentro das nossas casas. Lutamos pela igualdade, dizemos que é necessário partilharmos igualmente as tarefas, mas acaba-

**GRÁFICO 2.3** | Fazer uma diferença: sistemas eleitorais e quotas

Os países com um sistema de RP (Representação Proporcional) têm mais mulheres no parlamento. As quotas fazem uma diferença, seja qual for o sistema eleitoral.



Notas: Médias não ponderadas. As informações relativas aos sistemas eleitorais são fundamentadas na base de dados ACE Electoral Knowledge Network e verificadas com IDEA (2005). Nos casos em que os países tinham sistemas combinados ou em que estas fontes discordavam, a IDEA (2005) foi usada. RP significa representação proporcional. Todos os números apresentados são médias não ponderadas correspondentes à câmara baixa ou única do parlamento até 31 de Maio de 2008.

Fontes: Base de dados IPU; Base de dados IDEA – Base de Dados Global de Quotas para Mulheres; IDEA (2003); Website IDEA; Website ACE Electoral Knowledge Network. Website Knowledge Network.

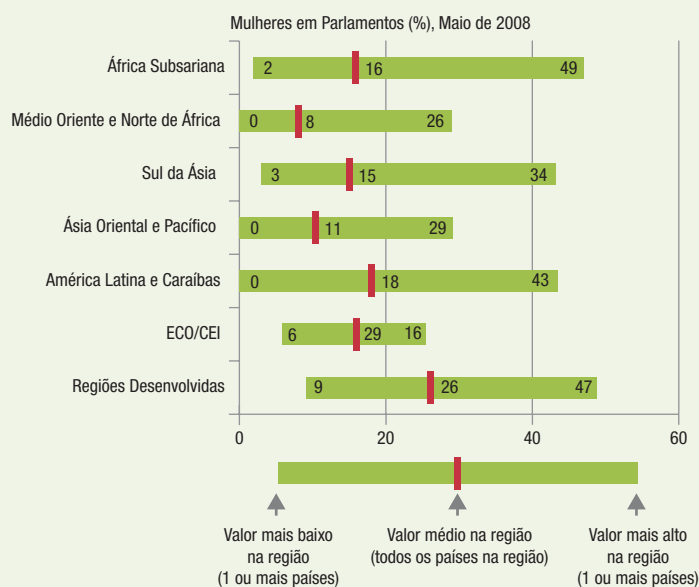
mos por ficar com a maior parte das tarefas domésticas. Nos partidos políticos, a situação é semelhante. Lutamos pela igualdade, mas acabamos por ficar com as tarefas práticas e os homens ditam as regras e tomam as decisões”.<sup>15</sup> Assim sendo, o número de mulheres entre os membros e dirigentes dos partidos raramente são proporcionais ao número de filiadas — e o próprio número de mulheres filiadas pode ser baixo (Gráfico 2.6, ver página 25).

Os dados relativos à adesão das mulheres aos partidos políticos são difíceis de obter, mas um estudo de 2008 na América Latina indica uma discrepância sistemática entre o número de mulheres membros dos partidos e o número daquelas que aí ocupam cargos de liderança. Este estudo examinou os países nos quais a filiação de mulheres em partidos políticos é relativamente alta. No Paraguai, 46,5 por cento dos membros dos partidos são mulheres, enquanto 18,9 por cento dos cargos executivos na liderança partidária são ocupados por mulheres. Quarenta e cinco por cento dos membros dos partidos no Panamá são mulheres, contudo as mulheres ocupam apenas 18,8 por cento das posições de liderança. O México tem uma taxa média de 52 por cento de filiação de mulheres nos dois principais partidos políticos, mas apenas 30,6 por cento dos cargos executivos são preenchidos por mulheres. Uma exceção a estas médias é a Costa Rica, onde as mulheres ocupam 43,9 por cento dos cargos de liderança do partido, o que coloca as mulheres no limiar de paridade. Isto é um resultado de uma emenda à Lei Eleitoral, em 1996, que requer que os partidos da Costa Rica preencham pelo menos 40 por cento dos seus postos de liderança com mulheres em “cargos políticos electivos”.<sup>16</sup>

Para fazer face a esta disparidade, assim como aos desafios de colocar a igualdade de género nas agendas legislativas dos partidos, os defensores da igualdade de género em diversos países estabeleceram partidos de mulheres ou partidos com uma agenda específica de igualdade de género. O partido só de mulheres da Islândia foi representado nas eleições legislativas de 1983 a 1999 e recebeu cerca de 10 por cento dos votos.<sup>17</sup> Entre outros países com partidos de mulheres pode destacar-se a Suécia<sup>18</sup>, a Índia,<sup>19</sup> as Filipinas<sup>20</sup> e, mais recentemente, o Afeganistão.<sup>21</sup> Foi este o propósito da Lei ‘Sistema de Votação por Lista’, de 1995, das Filipinas, apresentada na Caixa 2E (ver página 25).

## GRÁFICO 2.4 | Mulheres em Parlamentos: grandes disparidades no âmbito das regiões

As disparidades na proporção de mulheres no parlamento abundam dentro de regiões, variando de nenhuma mulher no parlamento em alguns países para um máximo de mais de 40% noutros países na África Subariana e na América Latina e Caraíbas.

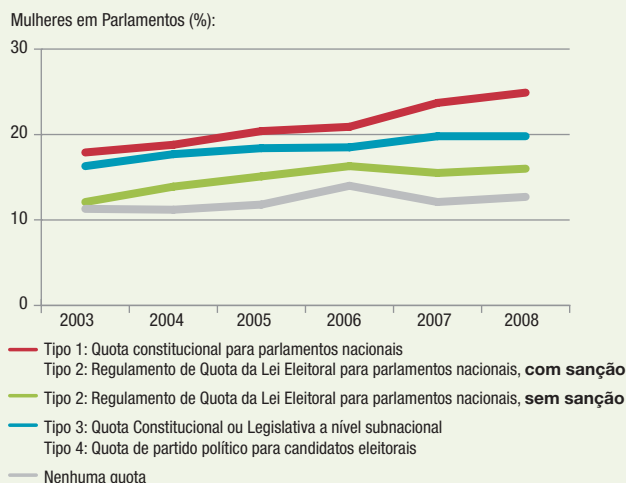


Notas: Todos os números apresentados são médias não ponderadas correspondentes à câmara baixa ou única do parlamento até 31 de Maio de 2008.

Fonte: Base de dados do IPU.

## GRÁFICO 2.5 | As quotas reforçadas por sanções funcionam

Médias globais por tipo de quota, 2003-2008



Notas: “Nenhuma quota”: os países que não têm nenhum sistema de quotas que se aplique a todos os órgãos legislativos ou a todos os partidos políticos que participam em eleições nacionais. As “sanções” são exigidas por lei e são medidas executáveis aplicadas quando as quotas obrigatórias para parlamentos nacionais não são cumpridas, aplicável à Quota Tipo 2. Para mais informações sobre quotas, incluindo definições, consultar a base de dados Global Database of Quotas for Women [Base de dados global de quotas para mulheres] da IDEA. Todos os números apresentados são médias não ponderadas correspondentes à câmara baixa ou única do parlamento até 31 de Maio de 2008. Para mais detalhes sobre tipos de quotas, ver Caixa 2D.

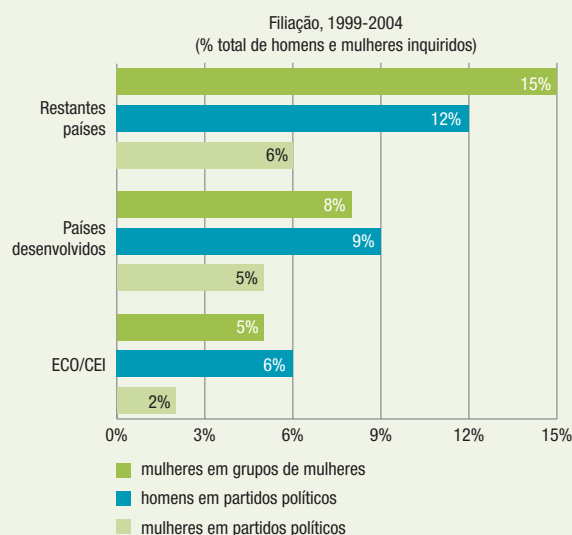
Fontes: Base de dados IPU; Base de dados IDEA – Base de Dados Global de Quotas para Mulheres; IDEA (2003).

País	Quotas para mulheres	% de mulheres nas câmaras baixas ou nas câmaras únicas
Ruanda	SIM <b>Tipo 1:</b> A Constituição estabelece que a mulher deve ter direito a pelo menos 30% dos postos nos organismos de tomada de decisões e no Senado. <b>Tipo 2:</b> 24 lugares em 80 (30%) são reservados às mulheres na Assembleia Nacional. <b>Tipo 3:</b> 20% dos lugares de conselheiros distritais estão reservados às mulheres. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	48,8 (34,6)
Suécia	SIM <b>Tipo 4:</b> Quota de 50% para as mulheres no Partido Trabalhista Social-Democrático Sueco, o Partido de Esquerda e o Partido Verde da Suécia.	47,0
Cuba	NÃO N/A	43,2
Finlândia	NÃO N/A	41,5
Argentina	SIM <b>Tipo 1:</b> A Constituição estabelece quotas para as mulheres. <b>Tipo 2:</b> 30% das listas dos partidos incluem mulheres em posições elegíveis. <b>Tipo 3:</b> A cidade capital e as leis provinciais incluem quotas. <b>Tipo 4:</b> A maioria dos partidos tem uma quota de 30% para as mulheres. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	40,0 (38,9)
Holanda	SIM <b>Tipo 4:</b> O Partido Trabalhista tem quotas de 50% para as mulheres; a Esquerda Verde tem também uma quota para as mulheres (% não confirmada).	39,3 (34,7)
Dinamarca	NÃO Tinha anteriormente Tipo 4. As quotas foram abandonadas a meio da década de 1990.	38,0
Costa Rica	SIM <b>Tipo 2:</b> Quota de 40% para as mulheres em todas as eleições públicas, nacionais e locais. <b>Tipo 3:</b> ver Tipo 2. <b>Tipo 4:</b> Quota de 40% para as mulheres no partido de Libertação Nacional e no Partido da Unidade Social-Cristã; 50% no Partido de Acção Cidadã. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	36,8
Espanha	SIM <b>Tipo 2:</b> Seguindo o princípio da representação equilibrada, as listas eleitorais dos partidos devem apresentar um mínimo de 40% e um máximo de 60% de ambos os sexos entre os seus candidatos, em todas as eleições (gerais, regionais e locais). <b>Tipo 3:</b> Ver Tipo 2. Adicionalmente, diversas Comunidades Autónomas adoptaram quotas nas eleições regionais. <b>Tipo 4:</b> A maioria dos partidos tem quotas de 40% para ambos os sexos.. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	36,3 (30,0)
Noruega	SIM <b>Tipo 4:</b> A maioria dos partidos tem quotas de 40% para ambos os sexos.	36,1
Bélgica	SIM <b>Tipo 2:</b> Quota de um mínimo de um terço para ambos os sexos; não podem ser ocupadas duas posições consecutivas na lista dos partidos por membros do mesmo sexo. <b>Tipo 4:</b> Diversos tipos de quotas, as mais frequentes são: 1 candidato de cada sexo nos 3 cargos de topo; sistema de "fecho éclair" para cada sexo nas listas locais e provinciais; igual número de cada sexo nas listas provinciais (ou primeiras posições nas listas provinciais). <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	35,3 (38,0)
Moçambique	SIM <b>Tipo 4:</b> A Frente de Libertação de Moçambique tem uma quota de 30% para as mulheres.	34,8
Nepal	<b>Tipo 1:</b> A Constituição estabelece que pelo menos 5% do total de candidatos que concorrem às eleições para a Câmara Baixa devem ser mulheres e 3 dos 60 lugares são reservados para as mulheres na Câmara Alta. <b>Tipo 2:</b> Ver tipo 1. <b>Tipo 3:</b> 20% do total de lugares da vila ou do Conselho Municipal estão reservados para as mulheres. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	33,6
Islândia	SIM <b>Tipo 4:</b> Alguns partidos têm uma quota de 40% para as mulheres.	33,3
Nova Zelândia	NÃO N/A	33,1
África do Sul	SIM <b>Tipo 3:</b> A Lei de Estruturas Municipais especifica que os partidos devem procurar garantir que 50% dos candidatos ao nível local sejam mulheres, mas não são impostas sanções. <b>Tipo 4:</b> O Congresso Nacional Africano tem uma quota de 30% para as mulheres e de 50% para mulheres nas listas dos partidos ao nível local.	33,0 (40,7)
Áustria	SIM <b>Tipo 4:</b> O Partido Verde Alternativo tem uma quota de 50% para as mulheres; o Partido Popular Austríaco tem uma quota de 33% e o Partido Social-Democrata da Áustria tem uma quota de 40% para as mulheres.	32,8 (24,6)
Alemanha	SIM <b>Tipo 4:</b> O Partido da Esquerda e os Verdes têm quotas de 50% para as mulheres; a União Democrática Cristã tem uma quota de 33% e o Partido Social Democrático da Alemanha tem uma quota de 40%.	31,6 (21,7)
Uganda	SIM <b>Tipo 1:</b> A Constituição estipula que o parlamento deve consistir de uma mulher representante para cada distrito. <b>Tipo 2:</b> Para além dos 214 representantes do eleitorado, há 61 mulheres representantes, 56 para cada distrito e as restantes como parte das quotas para outros grupos, tais como representantes das forças de defesa, pessoas portadoras de deficiências físicas, trabalhadores e jovens. <b>Tipo 3:</b> Um terço dos lugares nos conselhos do governo local é reservado às mulheres.	30,7
Burundi	SIM <b>Tipo 1:</b> A Constituição estipula uma quota de 30% para as mulheres no parlamento. <b>Tipo 2:</b> O Código Eleitoral estabelece que as listas devem considerar o equilíbrio de género e um em quatro candidatos deve ser uma mulher.	30,5 (34,7)
República Unida da Tanzânia	SIM <b>Tipo 1:</b> A Constituição consagra pelo menos 20% mas não mais de 30% de lugares especiais para as mulheres no parlamento <b>Tipo 2:</b> 75 dos 319 lugares no parlamento eram lugares especiais para as mulheres. <b>Tipo 3:</b> 25% dos lugares devem ser ocupados por mulheres ao nível local.	30,4
Macedónia (ex-República Jugoslava)	SIM <b>Tipo 2:</b> Um mínimo de 30% de cada sexo deve estar representado nas listas de candidatos dos partidos. <b>Tipo 3:</b> 30% de cada sexo nas listas de candidatos ao conselho do condado e à cidade de Skopje; metade destes na primeira metade da lista. <b>Tipo 4:</b> A União Social Democrática da Macedónia tem uma quota de 30% para ambos os sexos. <i>Estão previstas sanções legais para a não observância</i>	30,0

Notas: Os números entre parênteses referem-se à percentagem de mulheres na Câmara Alta das legislaturas, quando aplicável. Dados disponíveis até 31 de Maio de 2008. Ver o gráfico 2.5 para a descrição de tipos de quotas.

Os governos têm respondido de uma forma desigual aos défices de financiamento das campanhas, à violência e à cobertura hostil por parte dos meios de comunicação social. Nos casos em que os controlos ao financiamento das campanhas são aplicados de uma forma deficiente, as mulheres ficam em desvantagem porque, muitas vezes, começam as suas corridas com menos acesso ao capital do que os homens. Nos Estados Unidos, por exemplo, os programas que garantem os mesmos fundos públicos a ambos os candidatos e limitam as suas despesas resultaram no aumento do número de mulheres em cargos públicos, em estados como o Arizona e Maine.<sup>22</sup> Alguns países responderam a este desafio vinculando o financiamento público das campanhas ao cumprimento, por parte dos partidos, das quotas para mulheres candidatas, mas os fundos públicos raras vezes contribuem o suficiente para cobrir os défices de financiamento das campanhas das mulheres ou servem como incentivo para os partidos recrutarem mais mulheres candidatas. Em alguns países, as mulheres fizeram face a este défice por

**GRÁFICO 2.6 | Filiação em partidos políticos: significativamente mais homens do que mulheres**



Notas: Os cálculos baseiam-se na auto-identificação como membros de partidos políticos e/ou grupos de mulheres no inquérito "World Values Survey". Apenas países com informações da quarta vaga (1999-2004) foram incluídas.

Fonte: Base de dados do World Values Survey.

**CAIXA 2E | GABRIELA vai para o Congresso**

GABRIELA é a maior aliança de organizações de mulheres nas Filipinas. É uma aliança de mulheres pró-activa dedicada à promoção dos direitos das mulheres e dos povos indígenas. Tem também realizado campanhas contra o desaparecimento e o assassinato de alegados rebeldes; tem militado contra a influência de instituições financeiras internacionais na economia e na política das Filipinas; e denunciou a corrupção.

Em 2001, a GABRIELA entrou na arena política quando a sua Secretária-Geral, Liza Maza, concorreu como Representante da Lista do Partido pelo Partido *Bayan Muna* (Primeiro do País). Com a adopção da Lei do 'Sistema de Lista do Partido' de 1995, os grupos excluídos, como os das mulheres, trabalhadores e agricultores conseguiram ultrapassar alguns dos obstáculos à sua participação, que se encontravam enraizados, e formar partidos "sectoriais" para concorrer a 20 dos 250 lugares na Câmara de Deputados das Filipinas.

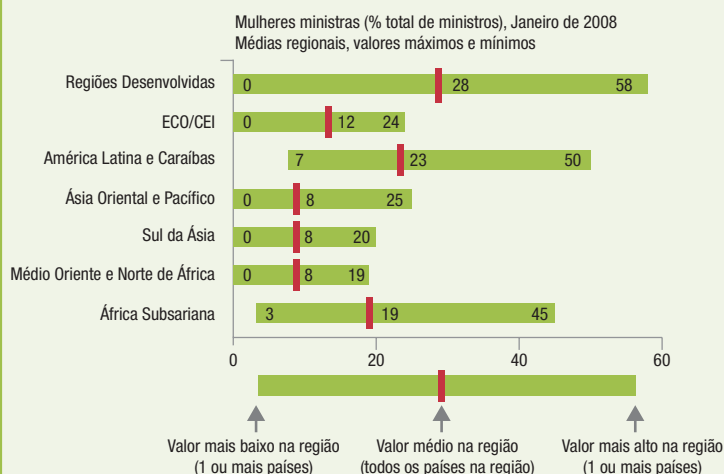
Ao abrigo da lei, cada eleitor tem dois votos para eleger Membros da Câmara Baixa, um para o representante distrital individual e outro para o 'partido sectorial' da sua escolha. Para ganhar um lugar, um partido deve obter pelo menos dois por cento do número total de votos em todo o país, e pode receber um máximo de três lugares no Parlamento.

A representante da GABRIELA ganhou em 2001 e foi reeleita em 2004. Em 2007, a GABRIELA concorreu novamente e ganhou 3,94 por cento dos votos totais, obtendo lugares para dois representantes. A eleição da representante da GABRIELA em 2001 fez progredir significativamente a agenda dos direitos das mulheres na Câmara Baixa. Esta aliança desempenhou um papel de grande relevância na aprovação de legislação pró-mulheres, como a Lei Anti-Tráfico de Pessoas e a Lei Anti-Violência Contra as Mulheres e Crianças. Em 2007, as duas representantes da GABRIELA apresentaram propostas legislativas relacionadas com regalias de trabalho das mulheres e dos trabalhadores migrantes das Filipinas, o divórcio, a infidelidade conjugal, prostituição, protecção das mulheres e crianças em áreas de conflito e o bem-estar das prisioneiras.

A reforma do sistema eleitoral através da introdução do sistema de listas dos partidos deu às mulheres, e a outros sectores excluídos, a oportunidade não só de serem representados na legislatura como também de fazer progredir a agenda legislativa que responde directamente às questões das mulheres. O sistema de lista do partido ampliou o espaço público para as mulheres, em especial para as mulheres rurais, cujas vozes podem agora ser ouvidas com a entrada no Congresso da GABRIELA.<sup>1</sup>

**GRÁFICO 2.7 | Mulheres em cargos ministeriais: 1 em 3 no máximo**

Mulheres ocupam entre 7,7% a 28,1% dos cargos ministeriais. Cinco regiões incluem países sem nenhuma mulher no governo.



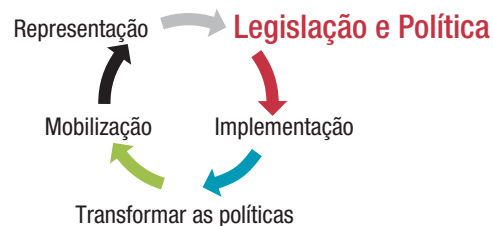
Notas: As informações incluem Vice-Primeiros-Ministros e Ministros. Foram também incluídos Primeiros-Ministros quando tinham a seu cargo pastas ministeriais. Os Vice-Presidentes e directores de agências governamentais ou públicas não foram incluídos.

Fonte: IPU (2008).

intermédio de mecanismos de alcance nacional para mobilizar recursos para as mulheres. Um exemplo deste facto é a ‘Emily’s List’, nos EUA, uma instituição independente do controlo dos partidos que fornece apoio financeiro e moral a candidatas democráticas mulheres que apoiam uma agenda de igualdade de género.<sup>23</sup>

Os governos têm ainda um longo caminho a percorrer para encontrar meios eficazes para responder à violência eleitoral e outras formas de intimidação que visam as mulheres. Alguns viram resultados no diálogo com os meios de comunicação para evitar a cobertura hostil das candidatas. Nas eleições pacíficas da Serra Leoa, em 2007, esta questão foi de particular preocupação para a delegada da Comissão Eleitoral, Christina Thorpe, que garantiu que as questões pertinentes à igualdade de género estavam previstas nos códigos de conduta para os partidos políticos e para os meios de comunicação.<sup>24</sup> Nos locais em que o acesso à televisão e à Internet é reduzido, por exemplo, na África Subsariana, os debates na rádio e a rádio comunitária permitem às mulheres obter notícias e informações técnicas e, em alguns casos, agirem como cidadãs jornalistas, empoderando-as para serem mais activas na vida económica e política das suas comunidades.<sup>25</sup>

**Converter a presença em políticas: uma maior representação das mulheres na política faz alguma diferença?**



Em todo o mundo, há mais mulheres no governo actualmente do que jamais houve.<sup>26</sup> Mas a presença das mulheres pode não ser suficiente para mudar as políticas públicas e os padrões de afectação de recursos. Para desenvolver competências e reforçar o apoio às agendas da igualdade de género, são necessários outros mecanismos institucionais e informais. Estes devem incluir Plataformas de mulheres que toquem transversalmente todos os partidos, comités parlamentares para a igualdade de género, o apoio do partido no poder e esforços de coordenação entre os distintos departamentos governamentais.<sup>27</sup>

As mulheres em cargos públicos tendem em grande medida a ser agrupadas em cargos de formulação de políticas ‘sociais’ (ver Gráfico 2.7). Seja por escolha ou pela força de pressupostos infundados sobre a contribuição das mulheres para o processo de tomada de decisão pública, esta concentração nos sectores sociais pode restringir o potencial de contribuição das mulheres para outras áreas críticas da tomada de decisão, nomeadamente o sector da segurança, orçamento público e política externa.

Contudo, um número mais elevado de mulheres no parlamento, regra geral, contribui para que seja prestada uma maior atenção às questões das mulheres. Um inquérito de grande escala a membros do parlamento empreendido recentemente pela União Interparlamentar revelou que mais de 90 por cento dos inquiridos concordaram que as mulheres trazem pontos de vista, perspectivas e competências diferentes para a política e uma percentagem equivalente de homens e de mulheres inquiridos acredita que as “mulheres dão prioridade aos assuntos considerados como assuntos das mulheres”.<sup>28</sup> Nas palavras de um membro do parlamento, “são as mulheres na política que colocam os direi-

tos das mulheres e a violência contra as mulheres e as crianças na agenda política”.<sup>29</sup>

Um dos efeitos previstos da presença das mulheres em cargos públicos é a redução de práticas corruptas na administração pública. É evidente que a corrupção é uma questão preocupante para as mulheres em todo o mundo, tal como indicado no Capítulo 1. Contudo, a relação causal entre as mulheres em cargos públicos e a redução da corrupção precisa de ser objecto de mais estudos, como é sugerido na Caixa 2F.

Um estudo levado a cabo em 2008 sobre a política do RU confirma que à medida que o número de mulheres tem aumentado nas instituições políticas formais, desde as eleições de 1997, quando a representação de mulheres duplicou para 18,2 por cento, as questões de particular interesse para as mulheres têm sido progressivamente integradas de uma forma transversal na política e no debate político.<sup>30</sup> As mulheres em cargos públicos tem outros efeitos importantes na promoção da responsabilização para as mulheres: elas estimulam uma maior participação política por parte de mulheres comuns. Investigações sobre as eleições de 2001 pela Comissão Eleitoral no RU, por exemplo, revelaram que as eleitoras votam em número ligeiramente superior aos homens eleitores (havia um fosso de género de quatro pontos percentuais) em eleições para lugares aos quais concorrem mulheres candidatas.<sup>31</sup>

As investigações sobre o impacto das mulheres nas políticas ao nível local são muito mais limitadas, mas sugerem que as mulheres que são decisoras ao nível das políticas locais tendem a ter um impacto positivo na prestação de serviços às mulheres e crianças, tal como apresentado na Caixa 2G.

As *plataformas parlamentares* podem dar às deputadas a oportunidade de trabalhar em coordenação com os outros partidos e de reforçar a sua influência política colectiva. Podem também ser um mecanismo de ligação ao movimento das mulheres, porque oferecem uma abertura à participação em iniciativas não partidárias da sociedade civil. Por exemplo, plataformas de mulheres no Congresso do Brasil são conhecidas como *bancadas femininas*.<sup>32</sup> Em conjunto com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria, um grupo de pressão feminista, asseguraram a aprovação de diversas leis que promovem os direitos das mulheres, entre estas, leis contra a violência doméstica e o assédio sexual, um novo código civil e legislação

respeitante à saúde das mulheres e a subsídios de maternidade.<sup>33</sup>

Os *mecanismos para as mulheres* proporcionam também uma ferramenta para a coordenação na implementação de políticas. A Plataforma para a Acção de Pequim recomenda que todos os países estabeleçam mecanismos nacionais para as mulheres com vista a apoiar a responsabilização nacional na concretização dos compromissos em

#### CAIXA 2F | Género e corrupção

Em 2001, o relatório do Banco Mundial “Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice” [Fomentar o desenvolvimento por intermédio da igualdade de género nos Direitos, Recursos e Voz] sugeriu que as sociedades em que as mulheres assumem uma maior participação na vida pública têm empresas e governos “mais limpos”. As comparações transnacionais demonstraram que quanto mais elevado era o número de mulheres nos parlamentos ou no sector privado, menor era o nível de corrupção. Embora apresentando estas conclusões como meramente sugestivas, o relatório *Engendering Development* apelou a “mais mulheres na política e na força de trabalho, já que estas poderiam ser uma força eficaz para a boa governação e para a confiança nos negócios”.<sup>i</sup>

Embora este argumento tenha sido reforçado por associações estatísticas, não considerou uma explicação alternativa. Um estudo de 2003 colocou os indicadores da hipótese do ‘belo sexo’ (i.e., mulheres no parlamento, mulheres em cargos ministeriais e mulheres em cargos subministeriais) contra medidas de democracia liberal (i.e., Estado de direito, liberdade de imprensa e eleições) para uma amostra de 99 países. Os resultados indicaram que tanto as mulheres no governo como a democracia liberal estavam significativa e inversamente relacionadas com a corrupção quando constituíam factores isolados um do outro. Mas quando eram inseridos no mesmo modelo, os efeitos da presença política das mulheres sobre a corrupção tornaram-se insignificantes, enquanto que as instituições liberais continuaram a ser factores poderosos de previsão de um baixo nível de corrupção. A liberdade de imprensa demonstrou a principal influência na corrupção, seguida pelo Estado de direito. A ligação entre género e corrupção foi refutada neste teste como uma relação em grande medida duvidosa e a hipótese da democracia liberal recebeu um apoio empírico muito forte.<sup>ii</sup>

Por outras palavras, mais mulheres na política não são a causa de baixos níveis de corrupção, mas antes, as políticas democráticas e transparentes estão correlacionadas com o baixo nível de corrupção e as duas criam um ambiente favorável para que mais mulheres participem na política. Numa sociedade caracterizada por eleições livres, o Estado de direito e a separação de poderes, a protecção das liberdades fundamentais facilita o ingresso das mulheres no governo. Ao mesmo tempo, políticas mais competitivas e transparentes minimizam as oportunidades de corrupção.

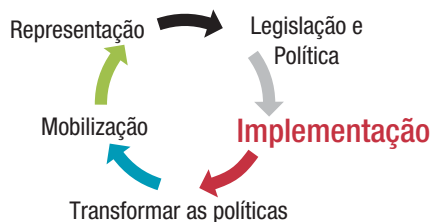
Eleger ou nomear mais mulheres para cargos de liderança é um objectivo justo e nobre, mas não é suficiente, por si só, para “limpar” o governo. É necessário um sistema eficaz de prestação de contas e responsabilização do poder, seja qual for o sexo dos dirigentes.

matéria de igualdade de género. A influência destes serviços da administração pública no processo de tomada de decisão nacional e a sua capacidade de responsabilizar outras áreas do governo pelas questões da igualdade de género depende dos seus quadros e dos seus recursos financeiros, da sua localização institucional (uma pasta ministerial ou um departamento de outro ministério), do seu direito de supervisão sobre as decisões do governo e da sua relação com os grupos de mulheres.

Considerado como um dos mais fortes exemplos de mecanismo nacional para as mulheres, o Servicio Nacional de la Mujer [Serviço Nacional para a Mulher], SERNAM, no Chile, tirou proveito do seu estatuto no governo para ir para além da sensibilização e assumir um papel activo na formulação de políticas. Defendeu com êxito a adopção de legislação sobre a violência doméstica e a discriminação de género, incluindo sobre infra-esturas de guarda de crianças para as trabalhadoras ocasionais sazonais e as licenças de maternidade para as empregadas domésticas.<sup>34</sup> O sucesso do SERNAM deve-se em parte à sua estratégia orientada por sectores e ao peso institucional do seu director, que tem a categoria de Ministro de Estado e, por isso, pode participar nas reuniões ministeriais — uma posição que tem reforçado o seu papel na decisão política.

Contudo, um grande número de mecanismos para as mulheres são expressões institucionais da baixa prioridade atribuída às questões de género — são colocados à margem do processo de tomada de decisão e contam em regra com recursos insuficientes. Uma vez que estes mecanismos podem ser de grande importância para o progresso dos direitos das mulheres, a sua localização institucional, os seus quadros, recursos financeiros e autoridade são indicadores expressivos de responsabilização.

### Pôr as leis em prática: O desafio da implementação



O teste à responsabilização política para as mulheres é se as leis e as políticas são pos-

tas em prática e fazem alguma diferença nas vidas das mulheres. Uma forte participação política, uma sólida representação e mesmo leis e políticas inovadoras pouco mudarão na vida das mulheres se essas políticas não forem efectivamente executadas. Ao invés das ‘políticas de alto nível’, de criação de uma maior procura de responsabilização, a tarefa enorme, meticulosa e, amiúde, muito complexa de melhorar a ‘oferta’ de responsabilização acontece à margem do conhecimento do público. A implementação implica a conversão de políticas em directivas, procedimentos, doutrina, dotações orçamentais, padrões de recrutamento, sistemas de incentivos, prestação de contas e monitorização e, finalmente, sistemas de supervisão. Em conclusão, talvez a parte mais crítica de um sistema funcional de responsabilização democrática — a implementação — continue a ser a mais difícil.

Mesmo quando existe vontade política, muitos governos não têm capacidade, recursos ou conhecimento para garantir que as políticas de igualdade de género são postas em prática. Em Estados fracos ou frágeis, a corrupção e a ineficiência podem ter um efeito devastador sobre os cidadãos comuns de ambos os sexos mas, muitas vezes, assumem uma forma específica de género que prejudica o ciclo de responsabilização política, em particular, para as mulheres (ver Capítulo 3). Assim sendo, à medida que as políticas são convertidas em procedimentos, recursos, incentivos e acção, são muitas vezes integradas em processos administrativos que não tomam em consideração as necessidades das mulheres.<sup>35</sup> Tal como explica um analista em relação ao contexto da Índia, “A nível geral, as reformas administrativas têm ficado aquém e continuam a ficar muito aquém do empoderamento político”.<sup>36</sup>

Por vezes, surgem nos contextos de pós-conflito, janelas de oportunidade para abalar interesses instalados. Na Libéria, por exemplo, a Presidente Ellen Johnson Sirleaf tomou a medida pouco comum de demitir todos os quadros do Ministério das Finanças, no início de 2006, num esforço para pôr fim à corrupção.<sup>37</sup> Em Timor-Leste, a administração provisória apoiada pela Organização das Nações Unidas esforçou-se por integrar mulheres na reconstrução total das instituições públicas, como descrito no Painel da página 30.

Uma medida importante para produzir as mudanças institucionais defendidas pe-



las mulheres é simplesmente a criação de administrações públicas com maior representação social — por outras palavras, mais mulheres e maior diversidade na administração. Um inquérito a 1 000 membros do Quadro Directivo Superior do governo dos Estados Unidos da América (funcionários públicos de alto nível) revelou uma relação directa entre o número de mulheres que trabalham num organismo e a determinação desse organismo em defender os direitos das mulheres. Mostrou também que os factores institucionais são importantes, tais como a existência, nesse organismo, de um serviço dedicado às questões das mulheres. Por exemplo, os membros dos quadros dirigentes do Departamento do Trabalho, que inclui um Gabinete para as Mulheres, têm uma maior probabilidade de ser sensíveis às questões das mulheres do que os quadros directivos de outros departamentos do governo dos EUA.<sup>38</sup> Outros estudos revelaram que as administrações públicas que reproduzem os padrões de diversidade do público que servem têm uma maior probabilidade de estar sintonizadas com e serem sensíveis às necessidades específicas de uma variedade de grupos sociais marginalizados, entre estes, as mulheres.<sup>39</sup> Como mostra o Capítulo 3, as mulheres na 'linha da frente' da prestação de serviços nas administrações públicas — incluindo trabalhadoras da saúde pública e da polícia — contribuem para melhorar o nível de resposta às mulheres.

O aumento do número de mulheres na função pública pode produzir uma governação mais sensível às questões das mulheres, mas esta percepção ainda não está reflectida em grande parte das reformas do sector público. Ao contrário, os esforços para cortar as despesas do Estado através da contratação externa das funções administrativas e de prestação de serviços resulta muitas vezes na redução do número de trabalhadores do Estado que prestam atendimento ao público, nos quais as mulheres tendem a estar concentradas. Por exemplo, nos programas de redução de efectivos do sector público, em 1990, no Vietname, 70 por cento dos funcionários de empresas estatais que foram demitidos eram mulheres.<sup>40</sup> Os esforços de profissionalização dos funcionários seniores da administração pública raras vezes incluem mecanismos para acelerar o acesso das mulheres a funções de gestão. Nos poucos países que contam com

## CAIXA 2G | Mulheres representantes e resultados de políticas

Dois casos particularmente surpreendentes demonstram que as mulheres têm muitas vezes exigências diferentes das dos homens, e uma assembleia mais representativa resultará num conjunto diferente de resultados em matéria de políticas.

Num caso, os cientistas políticos avaliaram se a proporção de lugares ocupados por mulheres nos conselhos municipais afectava o nível de cobertura garantida por estruturas públicas de guarda de crianças oferecida nos municípios noruegueses de 1970 a 1990.<sup>i</sup> Monitorizaram características como a ideologia dos partidos, a proporção de famílias monoparentais e a percentagem de mulheres em idade fértil. Foi detectado um padrão ambíguo: havia uma relação directa de causalidade entre a proporção de mulheres no conselho municipal e a cobertura garantida por estruturas de guarda de crianças.

No segundo caso, uma reforma constitucional de 1992, na Índia, introduziu reservas de género a todos os níveis da governação local, incluindo no conselho local *panchayat*, o qual é responsável pelas actividades do governo local tais como projectos de obras públicas.<sup>ii</sup> Um terço do total dos lugares do conselho estava reservado em exclusivo às candidaturas de mulheres. O mesmo acontecia com um terço dos lugares de chefia do conselho (*pradhan*). Alguns conselhos específicos *panchayat* eram designados aleatoriamente para ter uma mulher como líder.

Os cientistas políticos examinaram os conselhos *panchayat* a partir de uma amostra de aldeias do Bengal Oriental e do Rajastão e codificaram os pedidos e as queixas que eram apresentadas ao conselho em função do sexo da pessoa que apresentava o pedido. Foram identificadas diferenças sistemáticas nas queixas consoante o sexo do queixoso. Por exemplo, em ambos os estados as mulheres tinham mais probabilidade do que os homens de fazer pedidos e apresentar queixas relacionadas com os recursos de água, reflectindo o seu papel como gerentes do abastecimento doméstico de água.

Não foram registadas diferenças entre o padrão de pedidos dirigidos aos conselhos chefiados por homens e aquele que era dirigido a conselhos chefiados por mulheres, mas havia diferenças significativas nas respostas. O número de projectos relacionados com água potável era mais de 60 por cento superior nos conselhos chefiados por mulheres do que nos *panchayats* liderados por homens.<sup>iii</sup> No Bengal Oriental, onde o trabalho de construção de estradas tende a ser feito por mulheres, havia mais projectos de construção de estradas nos conselhos *panchayat* liderados por mulheres, enquanto que no Rajastão, onde os trabalhos de construção de estradas eram mais importantes para os homens, havia mais projectos de estradas em distritos com conselhos liderados por homens.

Estes dois casos sugerem que as políticas locais podem proporcionar uma oportunidade para as experiências pessoais influenciarem as decisões que são tomadas, sendo um forte argumento a favor da garantia de uma maior paridade no número de mulheres e de homens eleitos ou nomeados para os órgãos de tomada de decisão política.

quotas na função pública para as mulheres, tais como o Bangladesh e Timor-Leste, os esforços concentram-se sobretudo na colocação de mulheres em funções ao mais baixo nível da hierarquia, onde as quotas podem rapidamente transformar-se em “tectos de vidro”.<sup>41</sup> No Afeganistão, o governo comprometeu-se recentemente a aumentar rapidamente para 30 por cento, até 2013, a participação de mulheres em todos os níveis da função pública. Actualmente, apenas 22 por cento de todos os funcionários efectivos do governo são mulheres e apenas nove por cento destes ocupam cargos ao nível da tomada de decisão.<sup>42</sup>

Muito há ainda a aprender sobre os tipos de reformas da governação que resultam numa responsabilização mais sólida por parte do governo para com as mulheres. As reformas mais frequentes são concebidas com pouca preocupação de ter em conta factores específicos ou impactos de género. Por exemplo, uma análise dos programas do Banco Mundial sobre a administração pública, a lei e a justiça, desde 2002, mostra que o género só é mencionado como subtema em algumas áreas de programação da governação (Gráfico 2.8). Isto não significa necessariamente que estes programas não estejam a integrar as questões de género mas antes que os objectivos da igualdade de género não figuram entre as principais áreas temáticas sobre as quais incidem estes programas.

## Transformar as políticas: Um novo ciclo de responsabilização democrática



## Transformar as políticas

Quando a implementação é eficaz, a responsabilização política é sentida a todos os níveis, uma vez que esta resulta numa mobilização mais ampla e maior por parte das mulheres — e, em alguns casos, numa transformação da política à medida que outros grupos de interesses assumem a representação das questões das mulheres. Para além do mais, a execução de leis e políticas pode conduzir ao reconhecimento de outras necessidades susceptíveis de conduzir à mobilização. Em contrapartida, as falhas de implementação criam um incentivo para as mulheres se mobilizarem em protesto. De qualquer modo, as acções do Estado e as formas como são avaliadas, explicadas, justificadas e, se necessário, corrigidas, podem desencadear uma participação política mais ampla e mais eficaz.

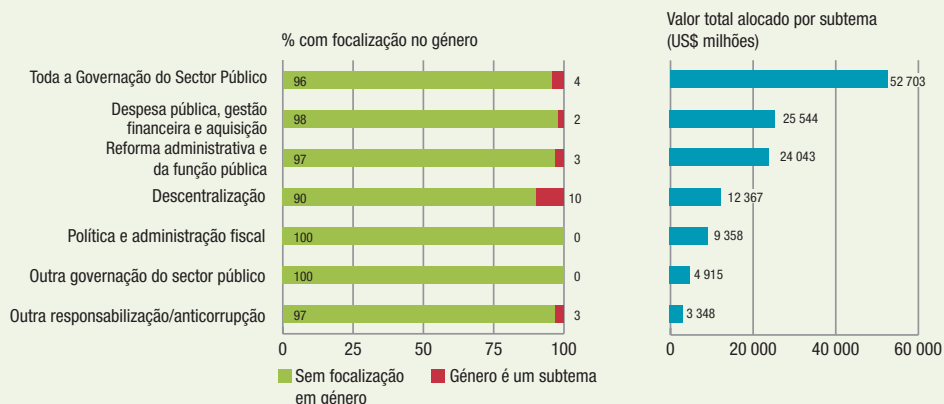
Hoje, como resultado da mobilização das mulheres ao longo dos anos, os direitos das mulheres e a igualdade de género estão pre-

### PAINEL | Promoção da igualdade de género na construção do Estado de Timor-Leste<sup>i</sup>

As eleições aproximavam-se em Timor-Leste na Primavera de 2007, o povo timorense e a comunidade internacional assistiam com expectativa e ansiedade. Continuará Timor-Leste, uma das mais jovens nações do mundo, na sua rota para a democracia e a consolidação das instituições democráticas, que começou com o referendo da independência em 1999? A notável afluência às urnas acalmou rapidamente a ansiedade dos observadores: 81 por cento dos eleitores recenseados foram votar, 47 por cento destes eram mulheres. Elegeram 65 novos membros do parlamento, incluindo 20 mulheres parlamentares. Durante a eleição, as candidatas subscreveram uma Plataforma Política de Mulheres, realçando o seu objectivo comum de colocar as questões das mulheres num lugar de destaque na agenda política, e a Coligação de Monitorização para as Eleições Gerais (KOME), um grupo de homens e mulheres que defendem a participação política das mulheres, monitorizou minuciosamente os compromissos dos partidos políticos para com a igualdade de género.

Hoje, as mulheres de Timor-Leste encontram-se representadas em número significativo aos mais altos níveis do processo de tomada de decisão política e cada vez mais a nível local. As mulheres constituem perto de 30 por cento dos membros do parlamento, ocupam três dos nove cargos ministeriais e, entre estes, três ministérios importantes — da Justiça, Finanças e da Solidariedade Social — e um número crescente de lugares nos conselhos das vilas. Mais ainda, a representação numérica é reforçada por um sólido compromisso público para com a igualdade de género: entre outros mecanismos dedicados aos direitos e ao empoderamento das mulheres, Timor-Leste tem uma plataforma de mulheres deputadas; um comité parlamentar dedicado à Igualdade de Género, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Rural e Regional; uma Secretaria de Estado para a Promoção da Igualdade integrada no Gabinete do Primeiro-Ministro; e, mais recentemente, uma Comissão para a Igualdade do Género criada pelo Primeiro-Ministro.

**GRÁFICO 2.8 | Empréstimos do Banco Mundial relacionados com a “Governança do Sector Público”: focalização no género, 2002-2007**



Notas: Este gráfico apresenta informações para proporções alocadas a projectos que (a) não têm um subtema específico de género, quer tenham ou não mencionado o tema “desenvolvimento social, género e inclusão”, ou (b) têm uma focalização de género, ou seja, mencionaram o tema “desenvolvimento social, género e inclusão” e têm um subtema específico de género dentro deste. Os cálculos foram feitos considerando-se qualquer menção de “governança do sector público” e os seus subtemas dentro de todos os temas (até cinco) e subtemas. Assim, um projecto poderia ser contado mais do que uma vez dentro destas categorias temáticas e subcategorias. Embora o subtema de género dê aos gestores de projectos a oportunidade de indicarem actividades que visam ou beneficiam mulheres, esta ferramenta pode estar sujeita a uma aplicação não uniforme, já que os projectos que se centram em áreas que podem ser relevantes para os direitos da mulher – como, por exemplo, a gestão da despesa pública ou a reforma da função pública – podem não estar identificados pelos seus gestores como tendo o género como foco principal.

Fonte: Base de dados de Projectos do Banco Mundial.

sentes na maioria dos debates políticos. A representação e defesa das mulheres tem desempenhado um papel de grande importância na formulação de políticas de igualdade de género, seja por dar aos políticos comprometidos com os direitos das mulheres o apoio das bases necessário ao exercício da influência política, ou por desafiar as tendências enraizadas contra as mulheres nos partidos políticos ou por tornar uma questão de igualdade de género — como a violência

contra as mulheres — uma questão política que interessa a todos. Neste processo, os defensores da igualdade de género têm feito muito mais do que abrir espaços políticos para as mulheres. Têm conseguido mudar o entendimento daquilo que são questões políticas revelando como funcionam as relações de poder na esfera privada e exigindo a democratização de todas as relações sociais.

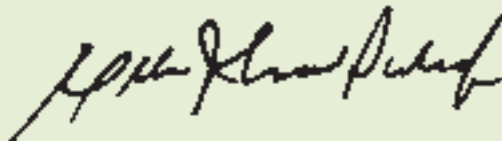
Na ausência de responsabilização política, quando as aspirações para fazer progredir os

Contudo, a responsabilização em Timor-Leste, como em todos os outros países que se encontram a emergir do trauma dos conflitos violentos prolongados, continua a ser um projecto institucional e político extremamente complexo. No novo Estado de Timor-Leste, a administração pública teve de ser rigorosamente edificada do início. Em 1999, por exemplo, havia apenas 70 advogados em todo o país, não existia um sistema judiciário formal, não havia função pública e nenhuma instituição política para garantir o acesso dos cidadãos à justiça no Estado independente emergente.<sup>1</sup>



Ao contrário do que aconteceu em muitos outros contextos de pós-conflito, as mulheres timorenses conseguiram participar na edificação da nação logo desde o início. Para tanto, foram apoiadas pelas missões de paz das Nações Unidas que visaram apoiar a responsabilização nacional para com as mulheres. Por exemplo, a primeira missão das Nações Unidas (2000-2002) promoveu a igualdade de género nas políticas, programas e legislação do Governo Provisório de Timor-Leste. Tal processo evoluiu no sentido de se tornar, por fim, um mecanismo de decisão política estrategicamente integrado no novo governo. Com o apoio de uma rede representativa de organizações de mulheres e uma massa crítica de mulheres em cargos de alto nível de decisão política, este trabalho serviu de base ao abrangente quadro institucional para a igualdade de género actualmente existente. Como afirmou o Representante Especial do Secretário-Geral, Atul Khare, “As mulheres são grandes defensoras da justiça e da responsabilização. Portanto, a aliança entre as operações de manutenção da paz, as mulheres e as organizações de mulheres é crucial para a promoção da estabilidade a longo prazo em qualquer país”.

“ A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma: A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos (Artigo 21.º (3)). Metade, até mais de metade “do povo”, é composto por mulheres. Contudo, durante demasiado tempo, a vontade das mulheres, as vozes das mulheres, os interesses das mulheres, as suas prioridades e necessidades não foram ouvidas, não escolheram os governos, não guiaram a sua forma de governar e para que fins. Já que as mulheres se encontram entre os menos poderosos dos cidadãos, com menos recursos sociais e económicos sobre os quais edificar o poder político, são muitas vezes necessários esforços especiais para dar expressão e fazer ouvir a sua voz. Nas eleições de 2005 da Libéria, as mulheres participaram pela primeira vez em igualdade na escolha do seu governo, em parte devido aos esforços especiais que foram empreendidos para apoiá-las no processo de recenseamento eleitoral e no acesso às urnas. Isto garantiu que a eleição do meu governo fosse a expressão da vontade das mulheres. Estou determinada a que o meu governo continue a responder às necessidades das mulheres. ”



**Ellen Johnson Sirleaf**  
*Presidente da Libéria*

interesses das mulheres não encontram qualquer expressão, e quando os eleitos não conseguem propor legislação ou promulgá-la, o resultado poderá ser uma perda de confiança na participação democrática ou no envolvimento com o Estado. Isto pode contribuir para uma maior atracção por outras formas de mobilização, tais como grupos de identificação ou movimentos religiosos. As mulheres têm encontrado uma importante fonte de apoio à sua causa nestas associações, as quais oferecem muitas vezes serviços e reconhecimento social às mulheres em áreas em que o Estado não o faz. Contudo, algumas destas associações assumem certamente perspectivas restritas sobre a participação democrática, e recrutam mulheres como porta-vozes de interpretações conservadoras dos papéis sociais das mulheres.<sup>43</sup> Isto é uma questão preocupante para as defensoras da igualdade de género e, em alguns contextos, ameaça inverter as conquistas políticas democráticas. Também comprova a necessidade urgente de garantir que os sistemas de responsabilização política incluem as mulheres como participantes iguais a todos os níveis do ciclo de responsabilização.

### **Conclusão: Responsabilização perante as mulheres no ciclo político**

Hoje, a responsabilização perante as mulheres é uma questão que está presente na

agenda de trabalho dos governos de todo o mundo. As mulheres exigiram não só a responsabilização do Estado para garantir que mais mulheres possam candidatar-se a cargos públicos, como procuraram também formas de reforçar a responsabilização das autoridades públicas perante as mulheres. Questões outrora vistas como questões essencialmente das mulheres — tais como a violência contra as mulheres, a ausência de cuidados às crianças e de protecção social, de protecção do ambiente e o peso que representam os cuidados prestados aos membros da família portadores do VIH — são agora questões que estão no cerne do debate político.

- *Os movimentos de mulheres têm sido cruciais para o progresso da democratização das relações de poder públicas e privadas. Têm sido bem sucedidos neste processo por terem conseguido converter o que era considerado “questões de mulheres” em assuntos do interesse do público geral.*
- *As reformas dos sistemas eleitorais, que asseguram aos eleitores uma gama mais ampla de escolhas e uma multiplicidade de representantes, poderão ajudar a eleger mais mulheres para cargos públicos.*
- *A reforma de partidos políticos de modo a garantir a democratização interna aumenta as probabilidades de candidatura das mu-*

*lheres a cargos públicos.* Em diversos contextos, as mulheres estão a afirmar a sua influência como grupo eleitoral, por exemplo, por intermédio da utilização de Manifestos de Mulheres para reivindicar os seus interesses políticos. Está a tornar-se evidente a existência de um fosso de género mais pequeno nas preferências eleitorais, e os partidos estão a responder com políticas em sintonia com as preferências das mulheres.

- *As quotas internas adoptadas pelos partidos com vista a incluir mais mulheres na liderança do partido têm-se revelado indispensáveis para garantir não só que as questões das mulheres figuram nas plataformas dos partidos, mas também que existem mais mulheres candidatas nas competições eleitorais.*
- *As medidas temporárias de acção positiva, tais como as quotas e as reservas de lugares, são um meio importante para ultrapassar a resistência dos eleitores e outras limitações ao acesso das mulheres a cargos públicos.* Os Estados que não adoptam estas medidas deverão ser responsabilizados se não puserem em prática medidas alternativas para permitir que um maior número de mulheres ascenda a cargos públicos de representação.
- *Está a surgir uma nova geração de quotas que se aplicam tanto a homens como a mulheres. Estas seguem o princípio de uma perspectiva de género equilibrada e limitam a um máximo de 60 por cento o domínio de um dos sexos.*
- *O aumento do número de mulheres em cargos públicos, por eleição ou nomeação, pode reforçar a responsabilização, mas deve ser apoiado por esforços no sentido de desenvolver a capacidade do Estado para responder às necessidades das mulheres.* A decisão política deve ser conjugada com uma afectação de recursos, uma reforma processual, novas medidas de desempenho e incentivos à mudança do sistema para que as reformas de governação se traduzam em resultados para as mulheres comuns. A este respeito, os recursos, a localização institucional e a autoridade concedida aos serviços das mulheres na administração pública nacional podem ser

indicadores de responsabilização para as mulheres

Em suma, uma política de responsabilização requer muito mais do que o aumento e a ampliação das vozes das mulheres entre os decisores políticos. Exige também que se proceda a reformas na governação que dotem as instituições públicas de incentivos, competências, informação e procedimentos para responder às necessidades das mulheres.

# WOMEN'S RIGHTS



# ARE HUMAN RIGHTS

**UNIFEM Works to Get Women on the Agenda**

Design: Emerson, Wajdowicz Studios, Nova Iorque ©1993 UNIFEM. Foto: Ken Regan/Agfca

Design ©Emerson, Wajdowicz Studios, Nova Iorque C1993 UNIFEM

# Serviços

**A**té recentemente, em Nazlet Fargallah, no Egipto, as mulheres chegavam a ir buscar água quatro vezes por dia, usando água contaminada por águas residuais para a lavagem. Com a falta de latrinas, aguardavam até escurecer para fazer as suas necessidades, ficando expostas a doenças e vulneráveis à violência.

A situação mudou quando um projecto de abastecimento de água e saneamento básico do governo local utilizou, pela primeira vez, mulheres como fiscais de saúde e permitiu a participação das mulheres nos processos de decisão referentes à comunidade e aos seus lares, sobre como melhorar a saúde e os meios de subsistência. Cada um dos 700 domicílios tem agora duas torneiras e uma latrina e a população está mais consciente da importância do saneamento na prevenção de doenças. As mulheres passaram a gastar menos tempo no abastecimento de água e conquistaram dignidade e segurança.<sup>1</sup>

Nas Honduras, tanto o público como o governo ficaram chocados com as conclusões de um estudo realizado em 1990, que demonstrou que a mortalidade materna era quase quatro vezes maior do que se pensava

anteriormente. Constatou-se que o problema decorria do facto de apenas uma pequena percentagem das mulheres recorrer a clínicas com parteiras devidamente capacitadas para realizar o parto. Um grupo de autoridades governamentais divulgou esta constatação pela imprensa, promovendo a questão da mortalidade materna junto dos doadores e das autoridades de saúde e colocando, assim, a segurança da maternidade na agenda política: um novo ministro da saúde aceitou o desafio, aumentou os recursos e ampliou consideravelmente as infra-estruturas de saúde e segurança da maternidade, com ênfase nas áreas mais afectadas. Num período de sete anos, a mortalidade materna nas Honduras registou uma queda de 40%.<sup>2</sup>

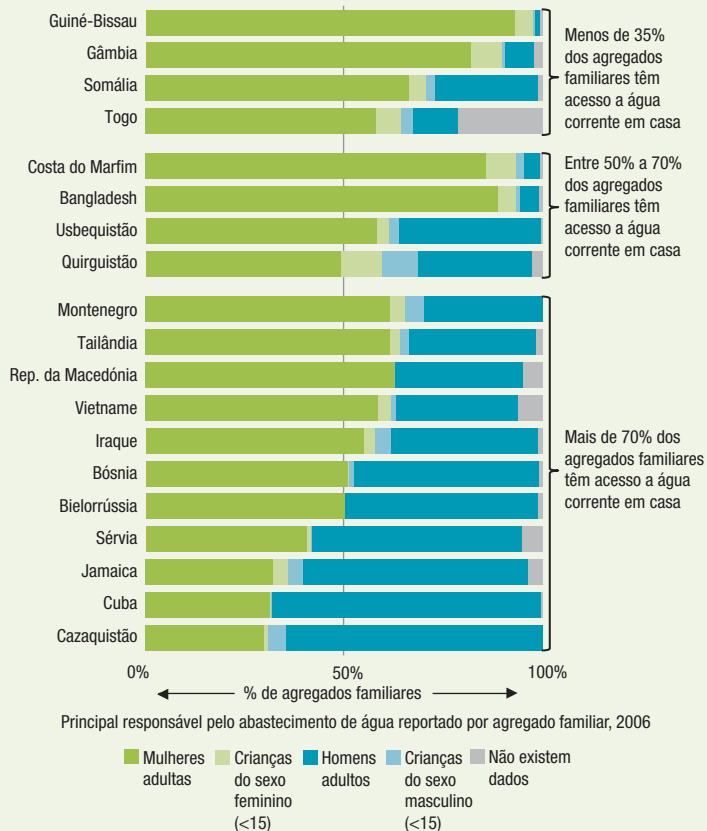
Para as mulheres, os serviços públicos são uma prova da eficácia dos sistemas de responsabilização. Qualquer falha nos serviços pode impor sérios riscos ao bem-estar das mulheres. As falhas na prestação de serviços não afectam exclusivamente as mulheres. Mas o seu impacto é diferente e mais acentuado entre as mulheres em comparação com os homens, sobretudo quando são pobres, pois as mulheres, em geral, têm

menos capacidade para substituir serviços públicos de má qualidade pagando contribuições por serviços melhores.

Os compromissos assumidos pelos países, de alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, só poderão ser implementados se forem prestados os serviços necessários. Há um avanço notável na adoção de leis e políticas, mas os orçamentos e a prestação efectiva dos serviços determinados por essas leis e políticas são as medidas de responsabilização. Este capítulo examina as disfunções associadas a preconceitos de gênero no modo como os serviços são concebidos e dotados de recursos, demonstrando como o acesso físico e social das mulheres aos serviços é frequentemente restringido. Aponta também para as formas como uma melhor responsabilização, incluindo indicadores de desempenho

**GRÁFICO 3.1** | As mulheres carregam os baldes

O abastecimento de água é uma tarefa realizada principalmente pelas mulheres. A responsabilidade das mulheres pelo abastecimento de água tende a coincidir com a dificuldade de acesso a água, indicando uma carga pesada de tempo para as mulheres.

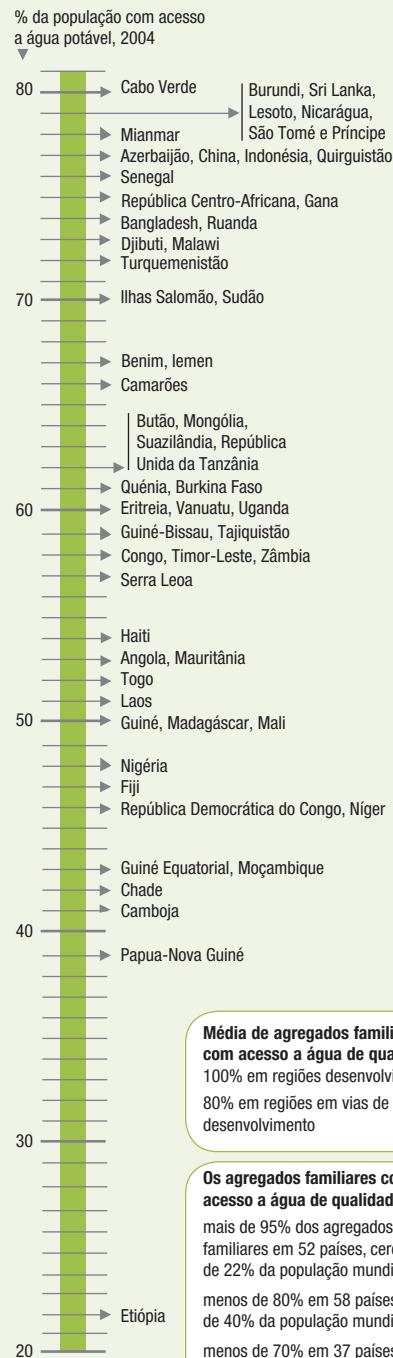


Notas: O principal responsável pelo abastecimento de água indica que membro do agregado familiar é primordialmente responsável pelo abastecimento de água (por percentagem de agregados familiares a nível de um país).

Fonte: Inquérito de grupos com múltiplos indicadores da UNICEF (2007).

**GRÁFICO 3.2** | Muito caminho a percorrer: acesso universal a água de qualidade

2,5 bilhões de pessoas vivem em países em que um quinto ou mais da população não tem acesso a água potável.



**Média de agregados familiares com acesso a água de qualidade...**  
100% em regiões desenvolvidas  
80% em regiões em vias de desenvolvimento

**Os agregados familiares com acesso a água de qualidade são**  
mais de 95% dos agregados familiares em 52 países, cerca de 22% da população mundial  
menos de 80% em 58 países, cerca de 40% da população mundial  
menos de 70% em 37 países, cerca de 10% da população mundial

Notas: População com acesso a água de qualidade indica a percentagem de agregados familiares que têm acesso a água potável em cada país.

Fonte: UNDP (2006).



e novos mandatos para os prestadores de serviços, pode melhorar a prestação de serviços para as mulheres e mudar a vida de comunidades inteiras.

## Porque razão os serviços são importantes para as mulheres

### Os serviços permitem que as mulheres conquistem direitos básicos

O aspecto mais óbvio da importância dos serviços para as mulheres é o apoio que prestam aos seus direitos à saúde, à educação e a uma vida decente. As mulheres pobres dependem dos serviços públicos mais do que os homens, pois em geral não têm outras opções.

Se tiverem de pagar pelos serviços de saúde ou educação, as raparigas e mulheres ficarão provavelmente em desvantagem nos agregados familiares mais pobres, pois estes em geral reservam o seu dinheiro para atender às necessidades de cuidados médicos e educação de homens e rapazes.<sup>3</sup>

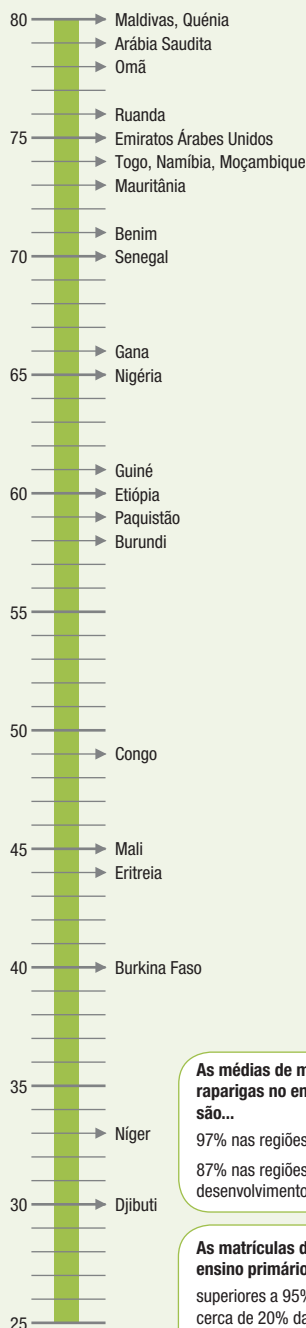
O peso de muitas tarefas domésticas realizadas pelas mulheres também pode ser consideravelmente aliviado com a melhor prestação de serviços públicos, tais como estradas mais seguras, poços mais limpos ou sistemas adequados de abastecimento de água e saneamento.<sup>4</sup> Por exemplo, quando os agregados familiares não têm água corrente nos seus domicílios ou nas proximidades, cabe às mulheres o trabalho demorado de recolher e carregar a água (ver o Gráfico 3.1). As investigações realizadas na África Subsariana sugerem que as mulheres gastam cerca de 40 mil milhões de horas por ano no abastecimento de água — o equivalente a um ano de actividade de toda a força de trabalho da França.<sup>5</sup> Onde o acesso à água é mais fácil, os homens participam cada vez mais na gestão dos abastecimentos de água dos agregados familiares. Assim, o investimento para melhorar o abastecimento de água também se torna um investimento na libertação do tempo das mulheres, mas muitos países ainda têm muito que avançar nesse terreno, como se vê no Gráfico 3.2.

Quando os governos fazem esforços coordenados no sentido de servir as mulheres, não contribuem apenas para o seu bem-estar, mas também para o reconhecimento dos direitos das mulheres. As políticas desenvolvidas com vista ao aumento do acesso das

## GRÁFICO 3.3 | Acesso das raparigas à educação

9 em cada 10 raparigas no mundo frequentam a escola, mas alguns países ainda enfrentam desafios

% total de matrículas no ensino primário, raparigas 2005



As médias de matrículas de raparigas no ensino primário são...

97% nas regiões desenvolvidas

87% nas regiões em desenvolvimento

As matrículas de raparigas no ensino primário são...

superiores a 95% em 60 países, cerca de 20% da população mundial

Notas: O total de matrículas no ensino primário mede a proporção de crianças (raparigas/rapazes) dentro da faixa etária relevante que estão matriculadas na escola.

Fontes: Base de Dados de Indicadores do Milénio da Divisão de Estatísticas da ONU; e Base de Dados da Divisão de Estatísticas da ONU.

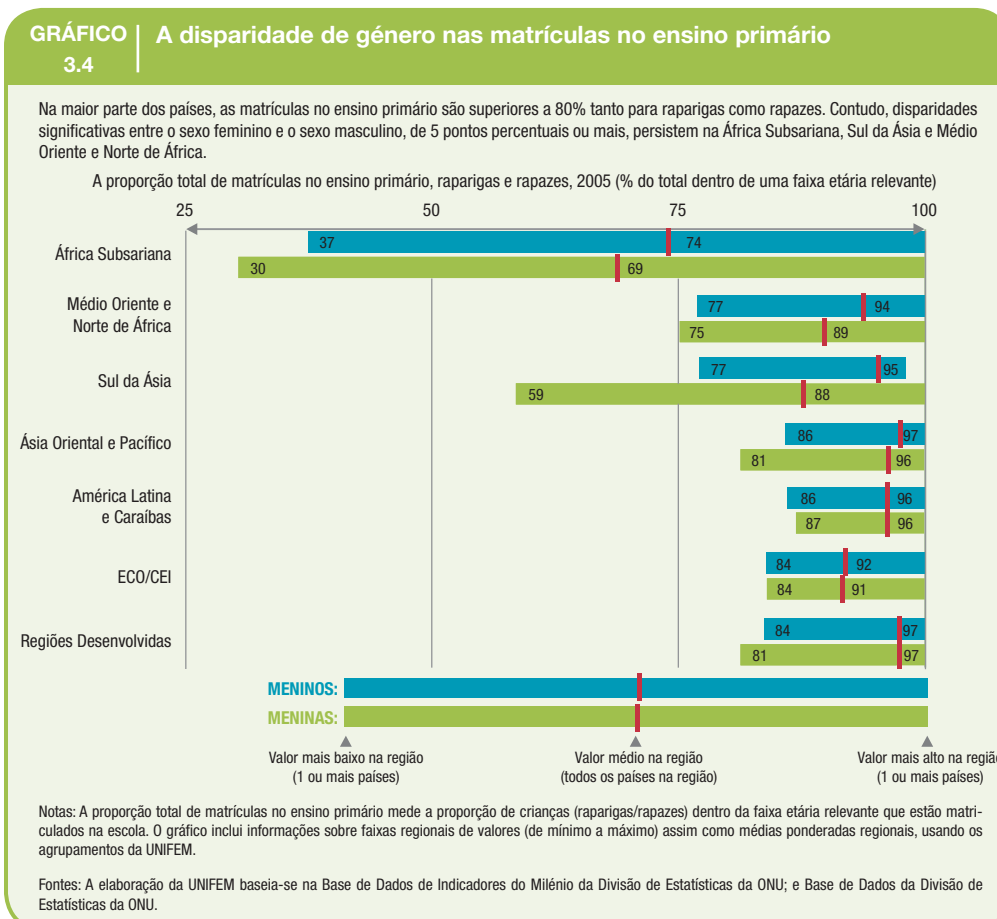
raparigas à educação em muitos países, por exemplo, têm sido reforçadas por fortes sinais transmitidos pelos governos, os líderes políticos e a comunidade internacional, de que a educação das raparigas é uma questão de importância nacional vital. Como resultado, a disparidade das percentagens de rapazes e raparigas com o ensino primário completo nos países de baixo rendimento caiu de 18% em 1990 para 13% em 2000. Na Gâmbia, o número de matrículas de raparigas mais do que duplicou entre 1980 e 2000, enquanto que na Guiné subiu de 19% para 63% de 1990 a 2001.<sup>6</sup>

O Gráfico 3.3 mostra que as taxas de matrículas de raparigas são elevadas em vários países de baixo rendimento — um sinal de empenho do governo. Contudo, o Gráfico 3.4 mostra que, não obstante os avanços, continua a haver uma disparidade entre as taxas de matrículas de raparigas e rapazes no ensino primário na maioria das regiões. A variação significativa dentro de cada região pode indicar diferenças na capacidade do Estado para prestar os serviços de educação e na solidez dos sistemas de responsabilização.

Essa variação inter-regional no impacto da prestação de serviços é ainda mais acentuada no caso da mortalidade materna, que reflecte os investimentos realizados na saúde pública. O Gráfico 3.5 mostra riscos alarmantes de mortalidade materna durante o tempo de vida das mulheres em vários países; o Gráfico 3.6 mostra largas variações nas probabilidades de mortalidade materna mesmo em agrupamentos regionais; e o Gráfico 3.7 mostra uma causa importante de tais situações: disparidades no acesso a profissionais de saúde qualificados. Dado o papel crítico que o investimento público na qualidade dos serviços desempenha na promoção do bem-estar das mulheres e da comunidade, não surpreende o facto de que a mobilização em torno dos direitos aos serviços públicos tenha sido um dos principais elementos da acção colectiva das mulheres.

**O acesso aos serviços é um ponto de convergência da acção colectiva das mulheres.**

A mobilização destinada a melhorar a prestação de serviços pode ter efeitos duradouros

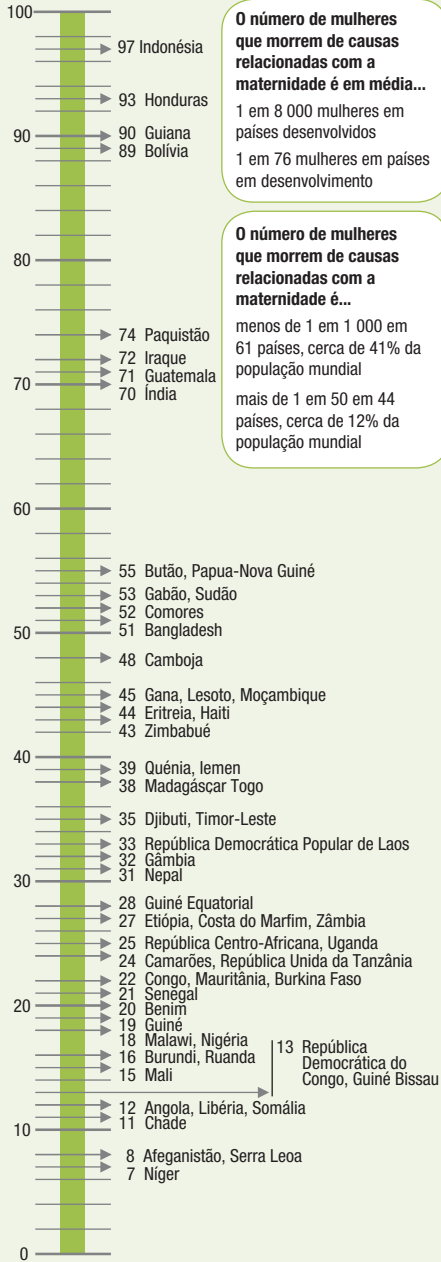


**GRÁFICO 3.5**

**Mortalidade materna: discrepâncias em matéria de risco**

O risco de mortalidade materna no tempo de vida de uma mulher é superior a 1 em 100 mulheres em 59 países, nos quais habita um terço da população do mundo. Nas regiões em desenvolvimento, o risco para as mulheres de morrerem de causas relacionadas com a maternidade é 13 vezes superior à dos países desenvolvidos.

1 em ... mulheres morrem de causas relacionadas com a maternidade, 2005



**O número de mulheres que morrem de causas relacionadas com a maternidade é em média...**  
 1 em 8 000 mulheres em países desenvolvidos  
 1 em 76 mulheres em países em desenvolvimento

**O número de mulheres que morrem de causas relacionadas com a maternidade é...**  
 menos de 1 em 1 000 em 61 países, cerca de 41% da população mundial  
 mais de 1 em 50 em 44 países, cerca de 12% da população mundial

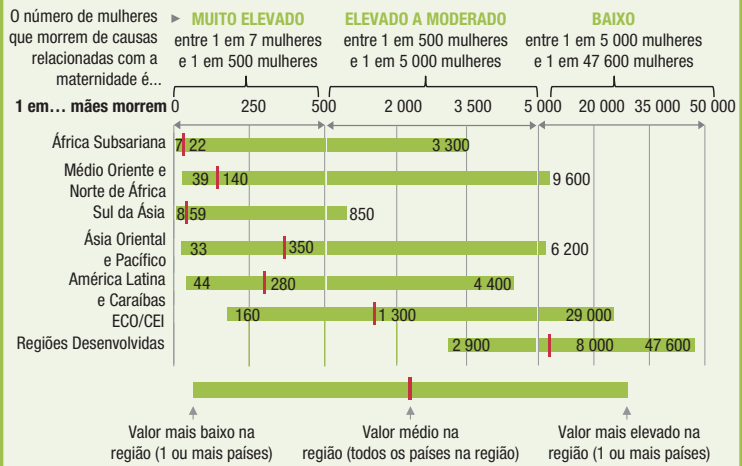
Notas: No tempo de vida de uma mulher, o risco de mortalidade materna é a probabilidade de que uma rapariga de 15 anos morra eventualmente de uma causa relacionada com a maternidade.  
 Fonte: OMS, UNICEF, UNFPA e Banco Mundial, (2007).

**GRÁFICO 3.6**

**Grandes disparidades em matéria de risco de mortalidade materna entre e dentro das regiões**

Durante o tempo de vida, o risco de mortalidade materna varia significativamente — entre e dentro das regiões — o que comprova as diferenças na situação das mulheres em todo o mundo.

Risco de mortalidade materna, 2005:  
 Probabilidade de morte durante gravidez ou parto



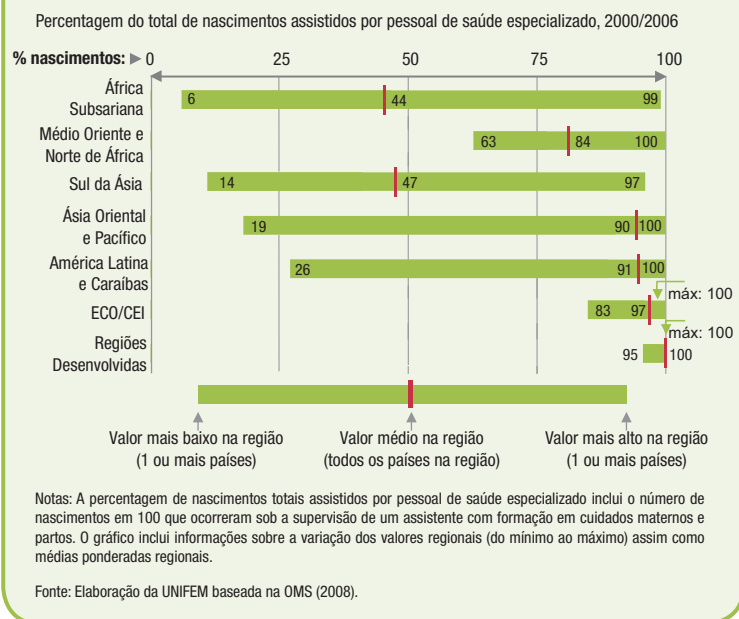
Notas: No tempo de vida de uma mulher, o risco de mortalidade materna é a probabilidade de que uma rapariga de 15 anos morra eventualmente de uma causa relacionada com a maternidade. Este gráfico apresenta estimativas usando os agrupamentos regionais da UNICEF, os quais diferem dos agrupamentos da UNIFEM.

Fonte: Elaboração da UNIFEM baseada na OMS, UNICEF, UNFPA e Banco Mundial, (2007).

na participação das mulheres na sociedade civil e no seu envolvimento com o Estado. Após o desastre de Chernobyl, por exemplo, as mulheres ucranianas organizaram a campanha MAMA-86 em prol dos direitos ambientais, mais precisamente sobre a questão da água potável. MAMA-86 fez lobby para obter acesso a dados oficiais sobre o meio ambiente e recolheu informações sobre a qualidade da água potável, divulgando-as amplamente. Consequentemente, as mulheres tiveram oportunidade de participar na formulação de políticas e, por meio de consultas públicas, a MAMA-86 elaborou emendas a projectos de lei que acabaram por conceder aos cidadãos o acesso a dados sobre a água potável.<sup>7</sup> Exemplos similares de países tão diversos como a Índia, o Peru e a Argentina demonstram como a prestação de serviços se pode tornar um ponto de convergência para a mobilização e a participação política das mulheres.

A Índia é um exemplo particularmente evidente. Na Índia, a mobilização popular tem-se concentrado nos últimos 10 anos em exigir que o Estado assuma a responsabilidade por assegurar cinco elementos críticos para uma vida com dignidade: os direitos à alimentação, ao trabalho, à educação, à saúde e à informa-

### GRÁFICO 3.7 | Disparidades no acesso a pessoal especializado de cuidados médicos



ção (ver o Pannel: Exigir direitos básicos através da mobilização na Índia, na página 42). Estas campanhas têm congregado tanto os cidadãos das áreas rurais como urbanas, de todas as classes, castas, religiões, faixas etárias e géneros, transformando-as em amplos movimentos sociais.

No Peru, os “comedores”, originalmente cozinhas comunitárias criadas para os pobres urbanos, também se tornaram importantes locais de mobilização social, em especial para as mulheres. No final da década de 80, com a criação de um programa de serviços sociais para bairros, os “comedores” foram reforçados e institucionalizados. Como consequência, houve uma maior exigência de políticas com vista a mais serviços de assistência a mulheres fora daqueles grupos e finalmente a adopção de uma lei que os reconheceu como “grupos de base social” com direito a financiamentos públicos e com acesso formal ao Estado.<sup>8</sup> Mais recentemente, na Argentina, grupos de mulheres têm exercido o direito a informações públicas para investigar casos de prestação inadequada de serviços, tais como a falta nos hospitais provinciais de kits de exame pericial em casos de violação. *Mujeres en Igualdad*, uma ONG de mulheres apoiada pela UNIFEM e pelo Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF), tem realizado campanhas sobre o direito dos cidadãos à informação no âmbito de uma política nacional mais ampla destinada a combater a corrupção e

dar apoio à governação democrática (ver a Caixa 3A).

## Porquê e como falham os serviços para as mulheres

Uma vasta quantidade de investigações nos últimos anos tem examinado os motivos pelos quais os serviços falham para os pobres,<sup>9</sup> as quais sugerem que os pobres têm menos oportunidades do que a elite e a classe média para transmitir as suas necessidades aos decisores políticos ou para se organizarem eficazmente de forma a exigirem melhores serviços.<sup>10</sup> O que se constata relativamente aos pobres também se aplica a muitas mulheres, embora existam, como veremos, situações em que há falhas relacionadas com o género na prestação de serviços às mulheres, sobretudo às mulheres pobres.

### Restrições no acesso aos serviços

A distância física é um factor crítico na determinação do acesso das mulheres aos serviços. Por exemplo, para as mulheres que iniciam o trabalho de parto em Mpwapwa, na região leste da Tanzânia, o hospital mais próximo situa-se a 58 quilómetros de distância e não há atendimento obstétrico de emergência disponível a nível local. Quando vivem perto de uma estrada principal, podem utilizar um autocarro ou contratar uma bicicleta por Tshs 200 (20 cêntimos americanos), mas nem todas as mulheres têm meios para pagar. Algumas mulheres são carregadas durante todo o percurso numa maca. De acordo com um profissional de saúde, “Muitas não têm condições para pagar os custos de transporte e são obrigadas a vender a sua comida, adquirir empréstimos, usar ervas ou simplesmente esperar para morrer”.<sup>11</sup> Existem muitas sociedades rurais como Mpwapwa, nas quais não há atendimento obstétrico de emergência por não existirem recursos para equipamentos, electricidade para os operar e nenhum médico para os utilizar.<sup>12</sup>

É comum invocar “valores culturais” para explicar porque é que as mulheres e raparigas não frequentam escolas ou recorrem a clínicas distantes das suas casas.<sup>13</sup> A realidade em geral é bem mais simples: os custos da viagem e o tempo, para além do medo e da insegurança de viajar, muitas vezes prevalecem sobre os benefícios dos serviços prestados. Um estudo realizado em Zomba, no Malawi, por exemplo, constatou que as raparigas haviam sido perseguidas por cães,

homens e rapazes na caminhada de quatro quilómetros até à escola e que tinham medo de serem violadas.<sup>14</sup> Alguns dos êxitos na promoção do acesso à educação e à saúde durante a década de 90 reflectem o reconhecimento, pelas agências que prestam assistência e organismos governamentais, de que as mulheres e raparigas tendem a ter mais capacidade para utilizar os serviços, com uma maior eficácia, quando estes estão situados mais perto das suas casas.<sup>15</sup>

A falta de acesso das mulheres à terra e aos direitos de propriedade representam restrições significativas no acesso das mulheres a serviços agrícolas, incluindo o crédito, os quais exigem a propriedade formal da terra.<sup>16</sup> Na América Latina, um levantamento em cinco países constatou que apenas entre 11% e 27% dos proprietários de terras eram mulheres.<sup>17</sup> No Uganda, as mulheres são responsáveis pela maior parte da produção agrícola, mas são proprietárias de apenas 5% da terra e, de uma forma bastante incerta.<sup>18</sup> A incerteza quanto aos direitos de propriedade é um dos motivos pelos quais as mulheres agricultoras no Gana se concentravam no cultivo de produtos de subsistência em vez de, como os homens, em plantações de ananás, mais rentáveis.<sup>19</sup> Nos países que estão a abrir os mercados, onde os agricultores são incentivados a formalizar a posse da terra para viabilizar o investimento produtivo a longo prazo, o persistente baixo número de mulheres proprietárias prejudica a sua capacidade de reivindicar a propriedade das terras que têm tradicionalmente trabalhado.

As autoridades públicas também podem esperar um determinado nível de alfabetização dos utentes, para além da fluência no idioma oficial (em vez do idioma popular ou dialectos locais) e de um nível de formalidade e etiqueta burocrática nas interações com os utentes.<sup>20</sup> As condições básicas para obter acesso aos serviços podem basear-se no pressuposto de que o candidato seja um homem empregado, alfabetizado e dono de propriedades. O favorecimento de um sexo na prestação e concepção de serviços também é, amiúde, exacerbado por discriminações com base na classe e na faixa etária, como ilustrado na Caixa 3B.

### Serviços que não têm em conta a dimensão e as distorções de género nas despesas públicas.

Os serviços muitas vezes são concebidos e prestados com os homens em mente, em vez

## CAIXA 3A | Uma ONG argentina traduz informação em acção

*“Na última eleição presidencial, a Argentina alcançou um novo nível de participação política das mulheres: agora temos uma mulher Presidente, 40% de representação feminina na Câmara de Deputados, 39% no Senado, e uma governadora. É um direito conquistado por várias gerações de activistas políticos e sociais. Não obstante estas realizações, ainda falta às mulheres maior influência nos níveis de tomada de decisão mais elevados.”* Monique Altschul, Directora Executiva, Mujeres en Igualdad.

Mujeres en Igualdad (MEI) na Argentina é uma ONG de mulheres que fez da responsabilização perante as mulheres a prioridade do seu mandato. As suas campanhas pela responsabilização têm focado todos os aspectos da governação, incluindo os partidos políticos e os governos local e nacional e, em particular, têm chamado a atenção para o impacto da corrupção nas mulheres. A MEI identificou a falta de acesso à informação como importante fonte de corrupção, tendo-se concentrado em dar apoio às mulheres para que exerçam aquele direito em áreas tão diversas como as dos direitos sexuais e reprodutivos, da transparência legislativa e da participação política.

Em 2007, durante a mais recente campanha eleitoral na Argentina, a MEI e organizações congéneres concentraram-se em recolher informações sobre o financiamento público e privado dos partidos políticos e chamaram a atenção para as desigualdades no financiamento recebido por candidatos do sexo feminino e do sexo masculino. Também fizeram uma análise dos discursos das candidatas, examinaram as percepções da imprensa e dos partidos quanto às questões de género e da corrupção e realizaram um estudo comparativo sobre a igualdade de género nos estatutos dos partidos.<sup>i</sup> A MEI constatou que poucos partidos analisavam a igualdade de género ou a participação política das mulheres, e que apenas um incluía as questões de género no seu programa de formação.<sup>ii</sup>

Outra área-chave de trabalho para a MEI tem sido a criação de uma rede de organizações de mulheres em oito províncias argentinas que regularmente solicitam informações ao Governo sobre questões vitais que afectam os direitos das mulheres. Entre elas destacam-se o tráfico de mulheres e raparigas, o cumprimento de leis e programas sobre a violência doméstica e os direitos reprodutivos, a igualdade das mulheres no emprego e a participação política das mulheres a nível local. Durante uma reunião, em 2007, na província de Jujuy, por exemplo, as mulheres levantaram uma série de questões, desde o desaparecimento de contraceptivos gratuitos em hospitais públicos e casos de raparigas violadas como resultado da má iluminação das ruas, até à corrupção e às distorções de género no poder judicial.

Graças às iniciativas de representação e defesa de organizações como a MEI, as mulheres argentinas lideram agora iniciativas com o objectivo de aumentar a responsabilização dos governos nacional e local. Como sintetizou um membro da MEI, “...enquanto lutarmos contra a discriminação de género e combatermos a corrupção, poderemos impor a igualdade e a responsabilização.” (ver caixa 3 A).

das mulheres, o que reforça a sua dependência dos homens e limita as oportunidades que os serviços devem criar para as mulheres. Contudo, este tipo de distorções de género nem sempre é óbvio. Um exemplo elucidativo refere-se aos serviços de extensão agrícola concebidos para formar e apoiar agricultores, tendencialmente homens, não obstante o facto de uma grande percentagem dos agricultores serem mulheres em muitas partes do mundo. Uma investigação realizada na região ocidental do Quénia na década de 70 demonstrou que os aumentos de produtividade previstos com a introdução do milho híbrido não se concretizaram plenamente em parte porque os trabalhadores de extensão masculinos contactaram apenas agricultores do sexo masculino, mesmo quando as mulheres eram as principais produtoras de milho em muitas áreas.<sup>21</sup> Trinta anos depois, os arquétipos do agricultor no masculino persistem insistentemente, e os serviços ao agricultor continuam a concentrar-se nos homens.<sup>22</sup> Os serviços de extensão agrícola no Benin, por exemplo, são canalizados por meio de organizações de agricultores, que não excluem formalmente as mulheres, mas seguem critérios de qualificação que favorecem produtores agrícolas alfabetizados, os quais tendem a ser homens.<sup>23</sup>

Um motivo pelo qual este tipo de problema afecta particularmente as mulheres deve-se ao facto de tendencialmente a despesa pública ser distribuída de forma desigual.<sup>24</sup> As iniciativas de definição de orçamentos que tomem em consideração a dimensão de género têm enfrentado o desafio de monitorizar a afectação das verbas e a despesa do orçamento público. Em 2007, mais de 90 países estavam a elaborar orçamentos sensíveis ao género (OSG).<sup>25</sup> Estas iniciativas têm um grande potencial no sentido de melhorar a responsabilização para com as mulheres no que toca à prestação de serviços públicos, pois os OSG implicam uma atenção especial nos processos de planeamento, orçamentação e monitorização, com o objectivo de assegurar a igualdade de género nos objectivos do desenvolvimento. O impulso por trás dos OSG baseia-se numa compreensão cada vez maior entre os decisores políticos e os defensores da igualdade de género de que a elaboração de orçamentos com vista a eliminar as desigualdades no acesso à educação, saúde, segurança, justiça, formação e emprego maximiza a eficácia das políticas de desenvolvimento e contribui para a concretização de resultados de desenvolvimento mais equitativos (ver o Painel: Orçamentos Sensíveis ao Género, na página 44).

## PAINEL | Exigir direitos básicos através da mobilização na Índia

**O direito à informação:** Em 2005, o governo da Índia adoptou a Lei do Direito à Informação (RTI, na sigla em inglês) <sup>i</sup>, garantindo acesso dos cidadãos à informação dos departamentos e agências governamentais. A RTI foi o resultado de um *lobby* sustentado que datava do início da década de 90, quando uma organização de moradores rurais, o “Mazdoor Kisan Shakti Sangathan” (Sindicato do Poder dos Trabalhadores e Camponeses) organizou “jan sunwais”, ou audiências públicas, no Rajasthan para exigir a divulgação dos registos oficiais ao público, para além de auditorias sociais dos gastos do governo e mecanismos de reforma para assegurar garantias judiciais enquanto cidadãos.<sup>ii</sup> Esta lei veio determinar que cada departamento do governo é obrigado a criar estruturas e procedimentos para preparar e monitorizar aqueles processos, com penalidades se as autoridades não fornecerem informações no prazo de um mês.

A RTI tem obtido ganhos importantes para as mulheres. O caso de cinco mulheres idosas de Tilonia, no Rajasthan, ilustra os novos padrões de responsabilização do governo. As cinco mulheres, que não recebiam as suas pensões há mais de quatro meses, procuraram o administrador do seu distrito, que identificou o motivo do atraso na falta das certidões de nascimento das mulheres nos seus processos. Ordenou imediatamente o pagamento das pensões e informou as mulheres sobre como poderiam obter as suas certidões de nascimento do “patwari”, ou oficial de receitas locais da vila. Neste caso, a reclamação das mulheres foi resolvida sem a necessidade de apresentar nenhuma petição formal.

**O direito aos alimentos:** Em Fevereiro de 2003, Triveni Devi, uma residente de Sunder Nagri, em Deli, iniciou um processo que resultou na reforma do sistema municipal de distribuição de alimentos e assegurou, para milhares de mulheres pobres, a entrega de rações alimentares a que tinham direito.<sup>iii</sup> Com o apoio de uma organização da sociedade civil na liderança do movimento da RTI, Devi exigiu acesso aos registos do Departamento de Alimentos e Aprovisionamentos Cívicos, os quais mostraram que 25 kg de arroz e 25 kg de trigo estavam alegadamente a ser-lhe fornecidos todos os meses. Estas eram rações indispensáveis para a sua família, mas nunca as tinha recebido.

No seguimento do requerimento de Triveni, o Comité de Queixas Públicas, um mecanismo do governo municipal estabelecido para responder às queixas de cidadãos, exigiu que os registos dos 3 000 estabelecimentos de rações alimentares em Deli se tornassem públicos. Quando os proprietários destes estabelecimentos se recusaram, 109 mulheres de diferentes áreas da cidade de Deli apresentaram requerimentos separados para

## As mulheres são alvos mais vulneráveis à corrupção

Um claro sintoma da fraca responsabilização na prestação de serviços é a corrupção, ou o desvio ilegal de recursos públicos para fins privados. Quando um volume considerável de investimentos públicos é desviado do seu propósito: os serviços, todos perdem. Contudo, a corrupção pode afectar as mulheres de formas específicas. Os recursos destinados às mulheres pobres podem estar particularmente vulneráveis à cobrança de “comissões” mais elevadas para compras e contratos, pois as mulheres pobres podem ser consideradas menos cientes dos seus direitos de acesso aos recursos públicos ou menos propensas a contestar autoridades corruptas (ver o Capítulo 1).

A vulnerabilidade à corrupção pode afectar as mulheres mesmo quando não são pobres. Uma investigação realizada no Bangladesh, por exemplo, constatou que os responsáveis pelas contas do governo, que estavam a cobrar “comissões informais” para agilizar o processamento dos pedidos de subsídios e o reembolso de despesas dos funcionários públicos, tinham a tendência para visar as funcionárias na área da educação e as professoras, partindo do pressuposto que estas têm um homem que garante o seu sustento.<sup>26</sup> Os

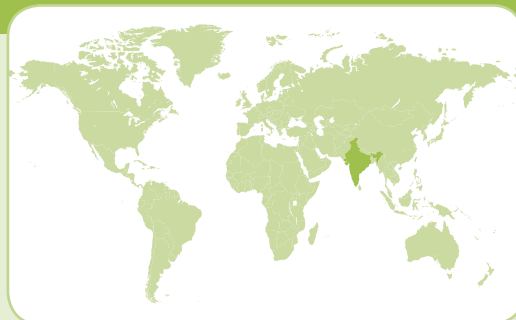
### CAIXA 3B | Mulheres idosas e seguros de saúde na Bolívia: “Aprendi a não ter medo”

Na Bolívia, as mulheres vivem mais tempo do que os homens, mas em geral têm rendimentos bem inferiores. Uma vida inteira de desvantagens, e o seu papel de cuidadoras da família mesmo após alcançarem idades avançadas, pode dificultar o registo das mulheres mais velhas para obter serviços, sobretudo nas áreas rurais. O facto de 73% das mulheres bolivianas com mais de 60 anos de idade serem analfabetas — em comparação com 28% dos homens mais velhos — também dificulta o seu acesso a informações sobre os seus direitos.

A Bolívia tem uma história sólida de adopção de leis que promovem boas condições de saúde até idades avançadas. Desde 1992, os mais idosos têm tido acesso ao seguro de saúde universal e, em 2006, as regras do seguro de saúde foram reformuladas para melhorar o acesso nas áreas rurais.<sup>1</sup> A nova lei inclui um quadro de monitorização composto por *Comités de Vigilancia* (organizações da sociedade civil que monitorizam a implementação dos governos municipais) e organizações de idosos, incluindo mulheres, que são responsáveis por identificar os principais entraves ao acesso.

Entre 2002 e 2006, a HelpAge International conduziu um projecto de “Monitorização para Cidadãos Idosos” para dar formação a cinco organizações de idosos com vista a monitorizar o financiamento e a prestação de serviços. Identificou deficiências importantes, ajudou a melhorar a qualidade dos serviços médicos e actuou para ampliar o conhecimento sobre o seguro entre os idosos, sobretudo as mulheres, e também junto das autoridades governamentais locais e os profissionais de saúde. Os projectos dão ênfase à formação sobre liderança para as mulheres. Como Doña Catalina da cidade de El Alto explicou: “Aprendi a não ter medo; podemos ir aos gabinetes e coordenar-nos com as instituições sem nenhum problema.”<sup>ii</sup>

obterem os registos das rações que lhes eram devidas e participaram em audiências públicas relacionadas com o sistema de distribuição. Como resultado, começaram a receber as suas rações com mais regularidade. Mas a luta das mulheres não havia acabado. Uma das principais activistas da campanha, uma jovem mulher que administrava um centro de recursos para prestar informações sobre as regras do racionamento e a apresentação de reclamações, sofreu golpes no pescoço por parte de dois agressores não identificados (felizmente sobreviveu). Em resposta à condenação pública que se seguiu, o governo municipal de Deli colocou todos os registos de rações à disposição para o escrutínio do público e ordenou a encerramento, no prazo de 24 horas, de qualquer loja contra a qual fosse apresentada uma reclamação.



**O direito ao trabalho:** Em 2005, o governo indiano adoptou a Lei de Garantia Nacional de Emprego Rural (NREGA), que resultou na criação do maior sistema de segurança social do mundo.<sup>iv</sup> A lei garante 100 dias de emprego em projectos de obras públicas rurais para um membro de cada agregado familiar rural, reservando um terço dos empregos para as mulheres.<sup>v</sup> A NREGA reflecte o compromisso governamental de apoiar o emprego das mulheres por meio, inclusivamente, de projectos e estruturas de guarda de crianças disponíveis ao nível local.<sup>vi</sup> A proporção de mulheres empregadas nestes projectos tem sido superior a 40%, subindo para 82% em Tamil Nadu.<sup>vii</sup>

A NREGA está a alterar o panorama do trabalho rural marcado pela discriminação de género. Em Dungarpur, no Rajasthan, por exemplo, mais de dois terços do trabalho em projectos da NREGA — escavação, quebra, levantamento e depósito de rochas — é realizado por mulheres, que assumem os seus empregos e recebem os seus salários com orgulho. No distrito de Karauli, também no Rajasthan, através da iniciativa de uma líder “panchayat” mulher, um comité de supervisão composto por 21 mulheres foi formado para a NREGA em todos os “panchayats” da região.<sup>viii</sup> Como resultado, as autoridades governamentais ficaram mais sensíveis às necessidades locais, tais como o desemprego entre as mulheres e os jovens.

subsídios, como o subsídio de maternidade e de doença, estavam particularmente sujeitos a “comissões informais”, pois as mulheres que os requeriam estavam grávidas ou doentes e, portanto, numa posição demasiado fragilizada para protestar.<sup>27</sup>

### Extorsão sexual como “moeda” de corrupção

A exploração sexual pelas autoridades que prestam serviços essenciais é uma forma de abuso do poder que afecta especificamente as mulheres, utilizando-se às vezes favores sexuais como “moeda” informal para o pagamento de subornos. Os exemplos vão desde a violação e agressão pelos prestadores de serviços até ao assédio sexual e o abuso psicológico. Na Índia, por exemplo, as mulheres sob custódia da polícia são consideradas tão vulneráveis ao abuso sexual pelos agentes de segurança que as leis penais foram alteradas de forma a considerar como violação qualquer relação sexual com uma mulher sob custódia, salvo prova em contrário pela polícia.<sup>28</sup> Também há uma

incidência cada vez maior de casos de violência e abuso sexual em escolas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.<sup>29</sup> Num caso envolvendo várias escolas em África, um observador notou: “15 anos é a idade média com a qual as raparigas começam a actividade sexual, e o seu primeiro parceiro com frequência é o seu professor”.<sup>30</sup>

A prática de expulsão das raparigas grávidas enquanto os professores responsáveis não sofrem nenhuma consequência destaca o facto da responsabilização pela violência sexual nas escolas estar, na realidade, invertida. As sanções por infracções são aplicadas às vítimas e não aos infractores, e são as raparigas que, para além de serem vítimas de abuso sexual, acabam por sofrer consequências com a perda de anos de formação. Para corrigir esta falha de responsabilização, o Fórum das Mulheres Educadoras Africanas, uma rede da sociedade civil, tem empreendido campanhas bem sucedidas para expor os efeitos discriminatórios das regras contra alunas grávidas, induzindo vários países em África a inverter a prática

## PAINEL | Orçamentos sensíveis ao género

A expressão “orçamentos sensíveis ao género” (OSG) refere-se, em termos amplos, aos orçamentos públicos formulados com base numa avaliação dos diferentes papéis e necessidades das mulheres e dos homens na sociedade. Os OSG visam reflectir as necessidades das mulheres em todas as fases do processo político de elaboração do orçamento, com o objectivo de obter uma quota-parte maior para a igualdade de género. Uma ampla gama de organizações, incluindo organizações das NU, doadores bilaterais e ONG internacionais e nacionais, prestou assistência técnica aos OSG. A UNIFEM contribuiu para aumentar o interesse, a capacidade e o compromisso de integrar os OBG nos processos orçamentais em mais de 30 países.<sup>i</sup>

Em **Marrocos**, nos últimos três anos, os departamentos do governo têm sido obrigados a elaborar um relatório de género e a anexá-lo ao orçamento nacional anual. Em 2007, essa análise cobriu 17 departamentos. O relatório de género é uma ferramenta de responsabilização que dá informação sobre a forma como o orçamento é distribuído pelas diferentes rubricas orçamentais e os indicadores de desempenho desagregados por sexo. Também ajuda a identificar áreas que precisam de medidas correctivas para cumprir os compromissos nacionais em matéria de direitos das mulheres. Uma análise dos recursos orçamentais destinados às actividades de extensão agrícola, por exemplo, revelou que, em 2004, as mulheres representavam apenas 9% dos beneficiários desses serviços, não obstante o facto das mulheres serem na altura 39% do total de pessoas envolvidas na actividade económica rural. Como resultado, o orçamento de 2007 aumentou o apoio para os programas que beneficiam as mulheres rurais em mais de 50% em comparação a 2005.<sup>ii</sup>

Nas **Filipinas**, em 2004, a UNIFEM apoiou a Rede de Acção das Mulheres para o Desenvolvimento (WAND, na sigla em inglês), uma coligação de organizações de mulheres, para implementar projectos de OSG a nível local, em duas unidades locais do governo. Estes grupos de mulheres trabalharam em estreita cooperação com o governo para produzir perfis do sexo feminino e masculino nos sectores de saúde e agricultura e formular planos sensíveis ao género que fariam parte dos planos plurianuais do governo local. Como resultado, o orçamento da saúde da cidade de Sorsogon aumentou de 25 milhões de pesos em 2005 para 37 milhões de pesos em 2006.<sup>iii</sup> Este aumento contribuiu para o aumento do orçamento nas áreas da saúde reprodutiva, planeamento familiar e programas de prevenção e controlo do VIH/SIDA e outras infecções sexualmente transmissíveis.

No **Equador**, a Lei da Saúde Materna Gratuita foi adoptada em 1998 como resultado das exigências dos grupos de mulheres para garantir a prestação de 55 serviços de saúde relacionados com a saúde materna gratuita. Esta lei é financiada através de recursos nacionais, e dispõe



de expulsar raparigas grávidas.<sup>31</sup> No Quênia, por exemplo, desde 2003, as alunas que engravidam têm a oportunidade de pedir a readmissão posteriormente — mesmo noutra escola, permitindo-lhes evitar a estigmatização pelos ex-colegas.<sup>32</sup>

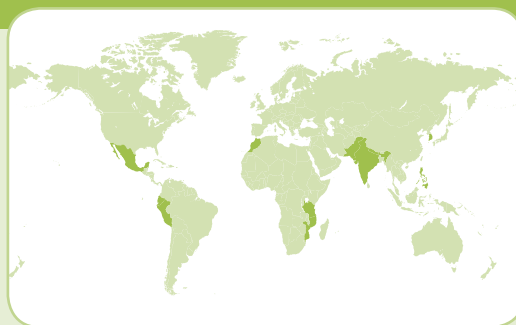
Esta falha específica de responsabilização também tem sido observada nas operações internacionais de manutenção da paz e assistência humanitária, com casos de, em situações de emergência ou pós-conflito, funcionários internacionais abusarem do seu poder de controlo de recursos desesperadamente necessários, tais como alimentos, para extorquir sexo de mulheres e crianças.<sup>33</sup> A exploração e o abuso sexual por funcionários internacionais de segurança e assistência humanitária têm sido alvo de vigorosas acções de responsabilização pelos organismos da ONU: um código de conduta, a investigação das reclamações e aplicação de medidas disciplinares para quadros da ONU, a criação de equipas de alto nível para tratar de questões de conduta e disciplina em todas as missões da ONU e, em 2008, a adopção

pela ONU de uma política de compensação de vítimas (ver também o Capítulo 6).<sup>34</sup>

### Distância social

No Paquistão, os serviços de planeamento familiar estavam a falhar no início da década de 90, uma vez que muitas mulheres não tinham acesso a contraceptivos de que necessitavam. Em 1994, foi criada a iniciativa conhecida como Programa das Mulheres Profissionais de Saúde e a situação começou a mudar. O uso de contraceptivos mais do que duplicou durante a década de 90, e as taxas de vacinação e saúde materna e infantil também estão a melhorar.<sup>35</sup> Um dos motivos pelos quais as iniciativas como o Programa das Mulheres Profissionais de Saúde do Paquistão têm êxito na aproximação das mulheres aos serviços de saúde e fertilidade é a diminuição do fosso social que existe entre as utentes e os prestadores de serviços, muitas vezes envolvendo mulheres formadas das comunidades locais como voluntárias ou profissionais remuneradas. As profissionais de saúde da comunidade local estão, em geral, mais dispo-

de uma rubrica específica no orçamento. O Conselho Nacional das Mulheres (CONAMU), em colaboração com um grupo da sociedade civil (Grupo FARO), tem monitorizado a afectação de recursos para aquela lei desde 2004.<sup>iv</sup> Para além disso, foram criados comités de utentes para apoiar a implementação desta lei e monitorizar a afectação dos recursos, despesas e a qualidade dos serviços prestados, incluindo as disparidades regionais. Os comités de utentes, armados com os dados disponibilizados pelo Grupo Faro, tornaram-se um mecanismo de supervisão social que tem exposto os atrasos na transferência de recursos, as afectações orçamentais insuficientes para atender às necessidades de serviços, para além da corrupção. As informações são divulgadas e comunicadas ao Ministério das Finanças para incentivar o Governo a resolver as questões.



Hoje, mais de 15 países têm adoptado sistematicamente, na preparação dos seus orçamentos, directrizes sensíveis ao género e aumentado a capacidade dos funcionários para integrarem a perspectiva de género no planeamento e elaboração do orçamento. Na **Coreia do Sul**, de acordo com a Lei Nacional das Finanças de 2006, a apresentação de um orçamento sensível ao género e relatórios sobre a igualdade de género tornar-se-á obrigatória a partir do ano fiscal de 2010. Mas antes disso, nas suas directrizes orçamentais para 2007-2008, o Ministério de Estratégia e Finanças instruiu todos os Ministérios a descrever as particularidades relativas às questões de género e a utilizar formatos específicos que integrem esta questão.<sup>v</sup>

As iniciativas de OSG têm dado grande ênfase à necessidade de assegurar que os mecanismos existentes de responsabilização orçamental nacional funcionem em prol das mulheres. Para tanto, os defensores da igualdade de género têm trabalhado em estreita cooperação com os membros do parlamento para que estes desempenhem o seu papel de supervisão do orçamento, monitorizando a forma como os orçamentos têm em conta as prioridades das mulheres e investigando se as despesas públicas beneficiam, de igual modo, as mulheres e os homens. O interesse crescente em torno dos OSG foi bem expresso numa recente declaração de Rosana Sasieta, um Membro do Parlamento do Peru: “Os OSG fazem sentido em todas as áreas da vida”, afirmou, “pois as mulheres do nosso país trabalham mais por salários mais baixos e têm contribuído para a economia sem o devido reconhecimento, de forma que o nosso desejo é simplesmente que parte dos recursos financeiros do Estado sejam destinados a superar as desigualdades que estão a prejudicar as mulheres. É isso — a coisa mais simples do mundo!”<sup>vi</sup>

níveis e acessíveis para as utentes dos serviços, e melhor posicionadas para compreender e responder às suas necessidades.<sup>36</sup>

Outro exemplo de redução da distância social entre os prestadores dos serviços e os utentes encontra-se no Estado de Enugu, na Nigéria, onde o VIH/SIDA tem tido um efeito nefasto, com a seropositividade detectada em até 13% da população das áreas rurais.<sup>37</sup> É comum as mulheres, sobretudo as grávidas, serem alvo de práticas discriminatórias que variam desde a obrigatoriedade do teste de VIH em clínicas pré-natais e violações da confidencialidade até à recusa imediata de prestar atendimento. Como resultado, muitas mulheres grávidas deixam de procurar as instalações de saúde, o que tem contribuído para aumentar a mortalidade materna e infantil. Para além disso, a falta de tratamento médico adequado e de opções de serviços de saúde tem imposto às mulheres, em grande medida, a responsabilidade de cuidar de familiares doentes.<sup>38</sup> Para resolver esta questão, o UNIFEM apoiou a elaboração de uma política sobre VIH/SIDA sensível às questões de género para as

instalações de saúde no Estado de Enugu, a primeira desse tipo no país. Esta destaca a necessidade de aconselhamento intensivo e informação e sublinha a importância da articulação entre prestadores de cuidados no domicílio e profissionais de saúde. Também aborda as práticas discriminatórias, sobretudo quando afectam as mulheres grávidas, e afirma especificamente que as mulheres e os homens têm os mesmos direitos a receber medicamentos anti-retrovirais.<sup>39</sup>

## “Voz” e “escolha” na prestação de serviços

Não há nenhuma solução rápida para os problemas complexos dos preconceitos contra as mulheres nos serviços públicos. Mulheres no mundo inteiro têm participado numa grande variedade de actividades no âmbito de iniciativas baseadas na “voz” (procura) e na “escolha” (oferta) para aumentar a responsabilização dos prestadores de serviços públicos. As iniciativas baseadas na “voz” concentram-se na solução política de longo prazo para o problema da responsa-

### CAIXA | Transferências condicionais de dinheiro 3C

Os programas de Transferência Condicional de Dinheiro (TCD) visam corrigir discriminações no acesso aos serviços essenciais, com base na pobreza e no género. Oferecem empréstimos ou doações para agregados familiares qualificados sob a condição de que as famílias enviem os seus filhos para a escola regularmente e participem dos programas de vacinação e exames de saúde, particularmente as mulheres grávidas. Estudos analíticos e aprofundados para avaliar a eficácia desses programas a longo prazo ainda não estão concluídos, mas algumas investigações têm demonstrado que há já benefícios evidentes. Estas investigações sugerem que muitos dos benefícios decorrem da capacidade das mulheres para tratar da prestação de serviços como uma operação comercial, na qual têm a possibilidade de escolher entre diferentes fornecedores privados.

O programa *Oportunidades* no México, o *Programa de Subsídios para Mulheres* no Bangladesh e o programa de bolsas de estudo *Fundo Japonês para a Redução da Pobreza* no Camboja são exemplos de programas de transferência de dinheiro que têm contribuído para aumentar as oportunidades educacionais disponíveis para as raparigas, oferecendo pagamentos maiores para as famílias que matriculam as suas filhas na escola.<sup>i</sup> Uma análise recente das mulheres que participam no programa mexicano *Oportunidades* também constatou melhorias significativas na saúde dos recém-nascidos como resultado de um cuidado pré-natal de melhor qualidade. O programa *Oportunidades* ofereceu às mulheres educação e incentivo para serem “consumidoras de serviços de saúde bem informadas e activas.”<sup>ii</sup> Informou as mulheres sobre os seus direitos a serviços de qualidade, clarificou as suas expectativas em relação aos prestadores de serviços e deu-lhes competências para negociar melhores cuidados. Como resultado, as mulheres ganharam auto-confiança.<sup>iii</sup> Um médico observou que “as beneficiárias são quem pede o máximo de nós.”<sup>iv</sup>

Contudo, se não houver serviços de qualidade disponíveis, as mulheres possivelmente não conseguirão cumprir as condições dos programas. O programa *Bolsa Família* no Brasil, por exemplo, aumentou o nível de sensibilização da população sobre a importância de fazer exames médicos regularmente e das vacinas infantis, mas as avaliações não constataram nenhum efeito sobre os índices de vacinação.<sup>v</sup> O mesmo ocorreu no programa *Tekoporã*, no Paraguai.<sup>vi</sup> Os motivos exactos ainda não foram identificados, mas as evidências indicam que os serviços devem ter uma localização conveniente e estar disponíveis em quantidade suficiente para as mulheres tirarem proveito. Em princípio, as TCDs deveriam criar uma maior capacidade de responsabilização para as mulheres, dado que estas controlam o dinheiro para escolher um prestador de serviços e “trocá-lo” caso não fiquem satisfeitas. Mas, na prática, as mulheres que vivem em áreas remotas ou áreas onde a escolha é limitada nem sempre conseguem responsabilizar os prestadores por esses meios.

bilização: as mulheres trabalham com os responsáveis pelo planeamento de serviços, organizando-se em torno dos seus interesses para aumentar a sua influência política e assegurar a responsabilização das autoridades pelas deficiências no desempenho dos serviços públicos. As iniciativas baseadas na “escolha” muitas vezes procuram inserir princípios de mercado, substituindo incentivos mais formais pelo poder do consumidor para melhorar a prestação de serviços. É o que o Banco Mundial define como “atalho” da responsabilização, que pode complementar e às vezes evitar o caminho mais longo baseado na “voz”, que passa pela articulação das preferências políticas com a exigência da sua implementação pelos responsáveis da tomada de decisão.<sup>40</sup>

### O caminho para a prestação de serviços baseado na escolha

A privatização tem sido uma das principais vias através das quais os governos e doado-

res têm procurado promover o caminho para a responsabilização com base na escolha (ver a Caixa 3C). Para as mulheres, essa estratégia produz resultados incertos e, em alguns casos, o seu impacto tem sido claramente negativo (ver a Caixa 3D). Um dos principais motivos pelo qual a privatização dos serviços tende a produzir consequências negativas para as mulheres é a sua maior dificuldade em exercer o poder de compra, em comparação com os homens, pois em geral dispõem de menos recursos.<sup>41</sup> Para além do mais, a privatização não consegue reduzir a distância social e física ou as disfunções de género na concepção dos serviços, que afectam as mulheres. Por fim, as relações no âmbito familiar podem reduzir a sua capacidade de aceder a toda a gama de opções ao comprar serviços para si próprias. Noutras palavras, a privatização pode aumentar o número de opções, mas não altera as condições de desigualdade e dependência que estão na origem das prin-

#### CAIXA | Privatização da água 3D

Todos os dias, milhões de mulheres e jovens raparigas são responsáveis pelo abastecimento de água para as suas famílias. Com um número cada vez maior de governos que optam por transferir para as mãos de grandes empresas a responsabilidade pela prestação de serviços essenciais à vida, como o abastecimento de água, como é que os cidadãos, sobretudo as mulheres, asseguram o seu acesso a serviços de abastecimento de água fiáveis, económicos e de alta qualidade?

Como muitos países na América Latina, o Uruguai incentivou a participação de empresas privadas nos sectores de água e saneamento para aumentar a eficiência e a qualidade do serviço. Maldonado é um exemplo de cidade onde as empresas privadas assumiram a responsabilidade pelo abastecimento de água. Em Maldonado, a maioria dos residentes são trabalhadores e a sua principal preocupação era manter os chafarizes comunitários na cidade, os quais foram o resultado de iniciativas do Ministério das Águas e Saneamento Público para assegurar a disponibilidade de água potável para os agregados familiares que não dispõem de água canalizada. Os municípios haviam assumido o custo daqueles chafarizes, que eram particularmente vitais para os pobres — sobretudo para as mulheres pobres — que dependiam dessas fontes para satisfazer as necessidades dos seus lares. Contudo, após assumirem a responsabilidade pelo abastecimento de água em Maldonado, as empresas privadas adoptaram uma política de eliminação sistemática dos chafarizes comunitários e incentivaram as pessoas a instalar ligações nas suas casas, mesmo quando isso envolvia o pagamento de tarifas elevadas.<sup>i</sup>

A situação ficou particularmente tensa no distrito de San Antonio III, uma área localizada um pouco ao norte da cidade de Maldonado, onde as empresas assumiram o controlo do abastecimento de água e quase imediatamente interromperam o fornecimento de água aos chafarizes comunitários. Em seguida, houve cortes de abastecimento para as pessoas que não tinham meios para pagar as tarifas elevadas resultantes dos serviços de água canalizada. Com cerca de 90 famílias na área, 60% delas chefiadas por mulheres, os chafarizes comunitários eram uma fonte crucial de água para muitos agregados familiares — sobretudo quando o abastecimento canalizado era interrompido.<sup>ii</sup> Em protesto, a comissão comunitária de San Antonio III, administrada principalmente por mulheres, empreendeu uma campanha que conseguiu preservar os chafarizes comunitários.

Como resultado destas e de outras campanhas, bem como do aumento das tarifas de água e dos serviços de má qualidade do sector privado, o governo do Uruguai adoptou uma emenda constitucional em Outubro de 2004 que proibiu a participação do sector privado no abastecimento de água, obrigando todas as empresas que prestavam este serviço a serem nacionalizadas. Isto causou, no mesmo ano, o fim da concessão daquele serviço às principais empresas privadas, seguida, em 2005, de legislação destinada a assegurar a participação dos consumidores e da sociedade civil no planeamento, gestão e controlo das actividades no sector da água.<sup>iii</sup>

cipais dificuldades de acesso das mulheres aos serviços.

Como observado no Capítulo 1, as opções das mulheres com frequência são “intermediadas” por homens. As mulheres podem ter de depender dos homens para actuar como intermediários entre si, os prestadores de serviços ou as autoridades do governo — seja quando os maridos requerem certidões de casamento, nascimento ou óbito em nome das suas mulheres, seja quando levam consigo um parente do sexo masculino para serem “respeitadas” quando viajam para ir a uma repartição do governo. A “intermediação” masculina contribui, por exemplo, para o facto de mais de um quarto das mulheres não terem poder de decisão quanto aos seus próprios cuidados médicos, como demonstra o Gráfico 3.8.

Assim, mesmo quando existem mecanismos para registar reclamações ou apresentar comentários, o mais provável é que sejam homens, em vez de mulheres, a tomar as decisões sobre os serviços desejados, bem como a comunicar e negociar com os prestadores de serviços. Portanto, a aplicação de princípios de mercado à prestação de serviços não eliminará as distorções de género que em geral resultam em serviços mal concebidos ou prestados, os quais não atendem totalmente às necessidades das mulheres. Com efeito, ao enveredar pelo “atalho” na prestação de serviços e evitar o processo político, as mulheres podem perder a oportunidade de transformar a melhoria da prestação de serviços para si numa questão reconhecida como de grande interesse público (ver o Capítulo 2).

### O desafio de fazer a “voz” actuar

As iniciativas baseadas na “voz” para aumentar a responsabilização também têm as suas desvantagens. Os diferentes grupos de mulheres nem sempre têm os mesmos interesses. Podem não ter a capacidade de expressar as suas necessidades relativamente à prestação de serviços de uma forma eficaz por considerarem as suas necessidades menos importantes do que as dos seus filhos ou maridos. Também é possível que as mulheres não consigam expressar as suas próprias necessidades ou não estejam dispostas a fazê-lo, sobretudo quando estas entram em conflito com os interesses aparentes dos homens líderes da comunidade.<sup>42</sup> Como observou um grupo de homens de uma vila no Afeganistão recentemente, no

contexto de um projecto de investigação sobre o género e a tomada de decisão ao nível local, “As mulheres não têm nenhum problema”.<sup>43</sup>

A *utilização de grupos* específicos da sociedade civil é um método bem conhecido que as agências de desenvolvimento têm promovido activamente nos países em desenvolvimento para ampliar a participação das mulheres na definição de prioridades e na monitorização da prestação de serviços. Estes grupos incluem comités de gestão de florestas ou bacias hidrográficas, comités de gestão de escolas, grupos de representantes de pacientes e grupos dedicados à monitorização de orçamentos. Às vezes podem ter um impacto significativo a nível comunitário, mas com frequência são dominados por homens e tendem a privilegiar o consenso, encobrendo assim o domínio dos membros influentes da comunidade.<sup>44</sup> Para além disso, os grupos formais da sociedade civil e os processos de consulta em geral envolvem sacrifícios de tempo que dificultam a participação das mulheres.

A *descentralização* da prestação de serviços é outra forma clássica de ampliar a “voz” das mulheres para facilitar o seu envolvimento na definição de prioridades locais e distribuição de recursos. No Estado de Kerala, na Índia, por exemplo, 10% dos fundos de planeamento local são reservados para as mulheres os distribuírem, tarefa esta que é efectuada através de consultas exclusivamente entre mulheres, representadas por conselheiras eleitas, e que resultaram em maiores gastos locais nos serviços que as mulheres planeiam.<sup>45</sup> Contudo, para as mulheres, a descentralização às vezes também pode ter o efeito oposto. Na África do Sul, por exemplo, onde as mulheres a nível comunitário se mobilizam frequentemente em torno das questões relacionadas com a prestação de serviços, prestam-se agora serviços descentralizados, em parte, através dos chamados “conselhos tradicionais”.<sup>46</sup> Estes “centros de desenvolvimento tradicional” patrocinados pelo governo nomeiam principalmente homens como guardiães dos serviços locais para as mulheres.<sup>47</sup> Embora a Lei da Liderança Tradicional especifique que pelo menos um terço dos líderes da “comunidade tradicional” devem ser mulheres, tem sido difícil aplicar esta disposição.<sup>48</sup>

Em suma, para melhorar os serviços para mulheres, não se pode depender exclusivamente da escolha e da privatização dos serviços nem das mulheres se fazerem ouvir

apenas no ponto de prestação. As estratégias baseadas na “escolha” privilegiam inevitavelmente quem tem poder de mercado e não tratam do impacto que as relações de género exercem sobre o poder de compra das mulheres.

As estratégias baseadas na “voz” devem dar expressão à diversidade dos interesses das mulheres e, mesmo quando as mulheres se organizam eficazmente para representar as suas preocupações e ter uma participação directa na supervisão dos prestadores, o resultado pode ser frustrante e alienante, quando os interesses tradicionais controlam a prestação de serviços ou se os Estados não tiverem capacidade de resposta.

### O que é que tem de mudar para aumentar a responsabilização dos serviços perante as mulheres?

As características comuns destacadas nos vários exemplos apresentados neste capítulo representam uma estratégia sensível ao género para reformar as instituições prestadoras de serviços públicos. Esta estratégia inclui tanto iniciativas baseadas na “voz” como na “escolha”, mas privilegia as iniciativas mais diversificadas baseadas na “voz”, pois fundamentam-se na acção colectiva e, durante o processo, permitem reforçar os direitos das mulheres e as suas capacidades para influenciar a agenda mais ampla de políticas e interesses públicos.

### Novos mandatos para servir as mulheres

As organizações do sector público precisam de ter um mandato específico para assegurar a promoção dos direitos das mulheres e as metas de igualdade de género. Para estabelecer um mandato sensível ao género, é necessário ter dois elementos: Primeiro, os prestadores de serviços devem reconhecer que as mulheres têm necessidades específicas no que toca à prestação de serviços. Segundo, esse reconhecimento deve ser reforçado por um compromisso com a acção.

As políticas de promoção das mulheres muitas vezes decorrem da acção cívica das mulheres, baseada em investigações ou informações que têm descoberto novos e surpreendentes indícios de desigualdades de género ou de falhas ou abusos nos serviços. Ou podem resultar de pressões externas dos doadores ou da mobilização da sociedade

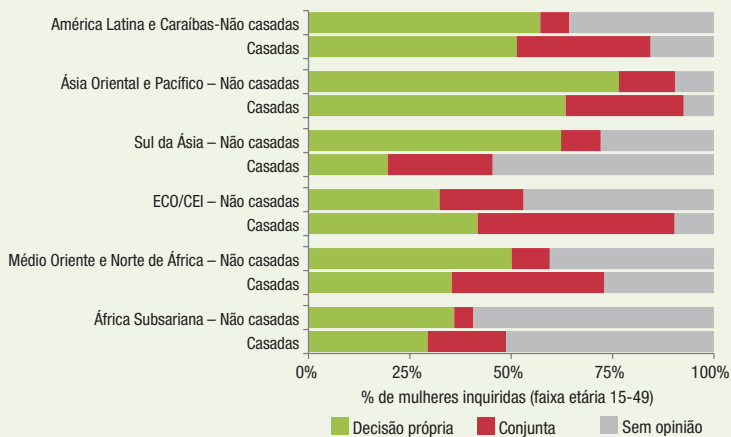
civil global em prol dos direitos das mulheres. Por exemplo, as metas desenvolvidas a partir das iniciativas “Educação para Todos” e os “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” para melhorar os serviços têm constituído meios importantes para que os governos reconheçam formalmente as desigualdades de género e procurem combatê-las. A reforma de políticas para colocar a igualdade de género no centro de decisão das instituições funciona melhor quando todos os actores institucionais reconhecem que a igualdade de género é “essencial para a missão”, ou seja, contribui de uma forma decisiva para a eficácia da instituição.

As políticas de promoção das mulheres devem ser acompanhadas de um compromisso com a acção, que pode ser na forma de alterações das políticas e leis, novos programas ou projectos, ou de incentivos para que os prestadores de serviços oiçam e respondam às necessidades das mulheres. Em Timor-Leste e na África do Sul, por exemplo, grupos de mulheres organizaram-se para elaborar Estatutos das Mulheres — declarações publicadas sobre as responsabilidades do governo para com as mulheres — para promover a igualdade de género em todo o sector público durante os períodos de reconstrução nacional.<sup>50</sup> Na Índia, as forças

**GRÁFICO 3.8 | Papel das mulheres nas decisões sobre a saúde, 1999-2005**

Mais de 1 em 4 mulheres não têm a última palavra sobre as decisões relacionadas com a sua própria saúde. O papel das mulheres na tomada de decisão relativamente à saúde é uma medida forte da sua autonomia e, portanto, da sua capacidade de aceder a serviços.

A participação das mulheres na tomada de decisão sobre questões relacionadas com a sua própria saúde, por estado civil: médias regionais



Notas: As médias regionais (não ponderadas) foram calculadas usando informações disponíveis dos DHS de cada país e classificadas de acordo com agrupamentos regionais. As informações originais incluem uma quarta categoria na qual não havia informações disponíveis para alguns países. Estas percentagens foram recalculadas para que perfizessem 100% considerando apenas estas três categorias.

Fonte: Elaboração da UNIFEM baseada na base de dados DHS.

policiais elaboraram estatutos que especificam as suas responsabilidades e práticas com vista a assegurar o acesso das mulheres à justiça.<sup>51</sup> Da mesma forma, novas leis contra a violência doméstica na Geórgia marcaram recentemente um novo plano de acção público para lidar com a violência contra as mulheres na esfera privada.<sup>52</sup>

### Novos incentivos

O aumento dos incentivos materiais (como os salários dos funcionários públicos) pode melhorar o desempenho dos prestadores de serviços, sobretudo nos contextos em que os funcionários públicos recebem salários baixos.<sup>53</sup> Os incentivos materiais, incluindo recompensas associadas ao desempenho, não têm sido utilizados com frequência para melhorar a sensibilidade para com as utentes dos serviços, em parte por falta de recursos. Contudo, os incentivos não materiais, com vista a conduzir o *ethos* do sector público ou as culturas organizacionais para uma prestação de serviços mais sensível às questões de género, demonstram ser promissoras para aumentar a responsabilização perante as mulheres. Por exemplo, as tentativas de colocar os prestadores de serviços em contacto mais próximo e frequente com as utentes podem permitir um diálogo sobre os serviços mais necessários, ajudar a criar um sentido de missão ou propósito e reorientar os valores dos prestadores de serviços de forma a aumentar o custo moral de práticas menos apropriadas.<sup>54</sup>

Os programas inovadores de saúde pública que foram implementados com o objectivo de reduzir a mortalidade infantil no Ceará, no Brasil, nas décadas de 80 e 90, demonstraram o valor dos incentivos não materiais. Em resultado do investimento considerável em prémios não materiais, como o reconhecimento público, e apesar dos baixos salários, as profissionais de saúde locais fizeram o seu trabalho com enorme orgulho. A divulgação destes programas por parte da imprensa e o fornecimento de uniformes exclusivos àquelas profissionais ajudaram a promover um *esprit de corps*. Como resultado, as profissionais de saúde sentiram motivação para alargar as suas próprias funções em resposta às necessidades dos agregados familiares de baixo rendimento, contribuindo para um salto significativo no acesso à saúde preventiva, de 30% para 65% da população do Estado, e para a queda de 36% nas taxas de mortalidade infantil.<sup>55</sup>

### Monitorização do desempenho e avaliação dos resultados

A monitorização constante do desempenho nos aspectos diários da prestação de serviços é um elemento crucial para dar incentivos mais fortes aos prestadores de serviços de primeira necessidade. A responsabilização pelo desempenho refere-se à melhoria dos serviços e à avaliação tanto dos êxitos como das falhas. Contudo, não é fácil encontrar indicadores fiáveis que sejam sensíveis ao género. De facto, em muitos casos, frequentemente não são recolhidos dados desagregados por sexo, mesmo a nível nacional, e mais dificilmente a nível local. Por exemplo, uma estimativa referente a Andhra Pradesh, na Índia, sugeriu que até 66% da mortalidade materna não era registada, impossibilitando a monitorização do progresso —ou deterioração— da prestação de serviços seguros de maternidade.<sup>56</sup>

Mesmo se houver dados básicos mais aperfeiçoados, continua com frequência a ser difícil usá-los para monitorizar a qualidade dos serviços. Por exemplo, o desempenho das autoridades de saúde e saneamento público pode ser julgado com base no número de latrinas instaladas, mas em geral é mais difícil avaliar se funcionam, se não vazam, se estão localizadas em locais com acesso seguro para as mulheres e se estão a ser utilizadas. Na maioria dos programas obstétricos, é possível que haja alguma monitorização do registo antecipado de mulheres grávidas, vacinas contra o tétano e distribuição de suplementos de ferro, mas há uma preocupação bastante inferior nas visitas domiciliárias pós-parto ou na continuidade do atendimento.<sup>57</sup>

### Conclusão

Este capítulo conclui que as distorções de género afectam a concepção, a prestação e os sistemas de responsabilização dos serviços públicos em muitos países. A escassez de recursos é muitas vezes apontada como o motivo da má qualidade dos serviços. O fornecimento de serviços ajustados às necessidades das mulheres nos países onde há abundância de recursos é já um desafio; não há dúvida de que, em condições de analfabetismo, distância, falta de recursos, corrupção e sociedades patriarcais, o desafio se torna ainda maior. Mas, como demonstra a melhoria do acesso das raparigas à educação em países pobres, é possível melhorar a

“ Nas relações sociais opressivas, aqueles que controlam o poder conseguem com frequência excluir as alternativas, até mesmo a própria ideia de alternativas, de forma a que o *status quo* pareça inevitável e impossível de alterar. O grande poder dos movimentos de mulheres tem sido a sua capacidade de questionar esse modo de pensar e de argumentar não só que a situação tem de mudar, mas também que a situação pode mudar. Nunca devemos duvidar, nem por um momento, que todas nós, quando trabalhamos juntas, podemos combater as injustiças e criar um ambiente favorável a mudanças. As mulheres recorreram sempre ao poder da acção colectiva para mudar o mundo. De facto, as lutas das mulheres pela igualdade de género e justiça representam algumas das revoluções mais espectaculares da história das relações sociais. A nossa revolução continua incompleta, mas não desistimos de desafiar a injustiça e opressão nas relações sociais no mundo inteiro de uma forma que é fundamental para promover a democracia, o desenvolvimento e a paz sustentável. Este volume de *Progresso das Mulheres do Mundo* mostra o que está no cerne desta revolução: mulheres que lutam para responsabilizar as autoridades públicas e privadas para que cumpram os normas de justiça entre os sexos, enquanto exigimos com uma veemência cada vez maior o fim da injustiça. Quando a responsabilização e a justiça finalmente acabarem com a discriminação com base no género, os sistemas de poder também o farão e ampliarão, em vez de limitarem, abordagens alternativas para as relações humanas. ”

**Jody Williams**

*Galardoada com o Prémio Nobel da Paz, 1997*

prestação de serviços até mesmo quando há escassez de recursos. Este capítulo mostra que os mecanismos de responsabilização que permitem a participação das mulheres, enquanto clientes dos serviços, na monitorização e avaliação da sua qualidade podem produzir as informações necessárias aos prestadores para melhorar a sua prestação. Este envolvimento também pode aumentar a influência das utentes dos serviços, gerando pressão social e política para mudar os sistemas de prestação de serviços.

- *As distorções com base no género, classe e localização urbana influenciam os serviços públicos, mas as iniciativas baseadas na “voz”, que permitem a interacção das mulheres com os prestadores de serviços, melhoram os métodos de prestação, oferecem feedback sobre a qualidade dos serviços, fazendo com que a monitorização e avaliação do desempenho criem as condições para que os serviços possam ser ajustados às mulheres. A melhoria dos serviços públicos tem sido um aspecto importante da acção ou “voz” colectiva das mulheres. As iniciativas baseadas na voz são um ponto de interacção entre os cidadãos e o Estado, no qual as mulheres têm desenvolvido uma posição política distinta.*
- *A prestação de serviços com responsabilização e sensíveis à dimensão de género reflecte um sistema de governação que é*

*sensível às necessidades das mulheres. A prestação de serviços adequados para as mulheres é também reveladora do compromisso do Governo com os acordos nacionais e internacionais assumidos nas áreas da igualdade de género e dos direitos das mulheres.*

- *As estratégias baseadas na “voz” e na “escolha” podem complementar-se, mas a “escolha” às vezes não é uma opção favorável para as mulheres, especialmente quando o seu poder de compra é limitado.*
- *Entre as formas práticas de responsabilização na prestação de serviços figuram as políticas sensíveis às questões de género, que colocam a igualdade de género nas atribuições de todos os serviços públicos e dos seus agentes; incentivos para recompensar um desempenho sensível às necessidades das mulheres e penalizar nos casos em que a questão foi negligenciada; medidas de desempenho; e monitorização para assegurar que os resultados beneficiam as mulheres — tudo acompanhado por sistemas com vista a recolher as opiniões das clientes dos serviços e envolver as mulheres directamente em funções de supervisão. O direito do cidadão à informação é uma ferramenta essencial, que apoia os esforços das mulheres para monitorizar a melhoria dos serviços.*

# SOLIDARIDAD CON LAS COSTURERAS de GUATEMALA



**WAS YOUR SHIRT MADE BY GUATEMALAN WOMEN EARNING \$ 3 a DAY ?**

Crédito: Solidaridade com as costureiras da Guatemala Marijyn Anderson Projecto de Educação do Departamento de Trabalho EUA/Guatemala Offset, por volta de 1992, 61 x 46 cm. Centro para o Estudo de Gráfica Política, Los Angeles, Califórnia. [www.politicalgraphics.org](http://www.politicalgraphics.org)

Guatemala, 1992: A sua camisa foi feita por uma costureira guatemalteca a ganhar US\$ 3 por dia?



# Mercados

“Chamo-me Shamima, sou de uma aldeia remota do Bangladesh. O meu marido era um agricultor, que tinha um pedaço de terra para trabalhar, no qual plantava arroz e legumes. Tínhamos muitos problemas para sustentar a nossa família, a agricultura já não nos dava rendimento porque tínhamos de comprar sementes, adubo e insecticidas a preços elevados estipulados pelas empresas. O meu marido levantou a hipótese de ir trabalhar [no estrangeiro]. Um familiar nosso sugeriu mandarem-me a mim. Disse que se fosse eu, o custo seria menor do que o do meu marido. O meu marido concordou e mandou-me a mim. Eu trabalhava muito, de sol a sol. Não me era permitido descansar ou ter férias. Além disso, a minha patroa tratava-me mal. Não me davam comida e era maltratada pelos filhos. Decidi fugir. Quando voltei ao meu país, uma organização de migrantes ofereceu-me formação, através da qual eu conheci muitas mulheres com diferentes histórias de exploração. Voltei e aprendi a levantar a cabeça de novo. Agora somos mais de 200 mulheres a trabalhar em conjunto para que mais nenhuma mulher tenha de passar pelo mesmo. Estamos também a dirigir um projecto colectivo de angariação de receitas para ganharmos dinheiro para nós.”

**A**s mulheres trabalham num leque amplo de mercados no decurso das suas vidas no plano económico. Desde os mercados locais onde compram e vendem comida para as famílias, até a trabalhos na cidade ou no estrangeiro, as mulheres fazem parte de cadeias globais de produção e comércio que vão desde as microempresas a grandes fábricas. A actividade económica tem sido uma via crucial através da qual as mulheres, especialmente as mulheres pobres, têm ganho acesso ao domínio público e têm adquirido empoderamento para desempenharem novas funções.

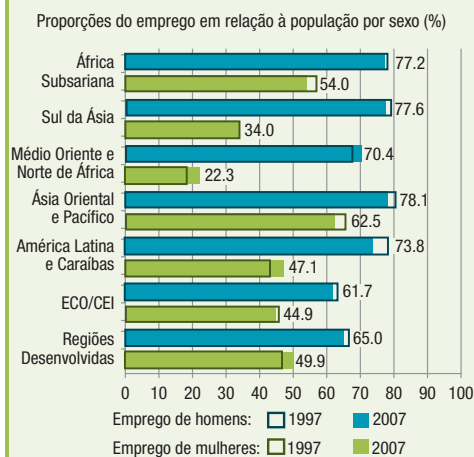
Existem mercados para bens e serviços, capital e trabalho, e em todos eles as mulheres enfrentam desafios em matéria de responsabilização se os seus direitos são violados. O aumento de diferentes tipos de mercado dos quais todos os países actualmente dependem para a sobrevivência económica está a dificultar o cumprimento, por parte dos Estados, dos compromissos assumidos relativamente ao desenvolvimento social e direitos humanos, incluindo os direitos das mulheres. A discriminação de género nos mercados de trabalho tem levado a que o potencial produtivo das mulheres seja

efectivamente menos considerado do que o dos homens (Gráfico 4.1) e a que as mulheres, em termos laborais, tenham estado mais concentradas do que os homens no trabalho informal, de subsistência e vulnerável (Gráfico 4.2). Na última década, mais de 200 milhões de mulheres entraram na força de trabalho global. Havia, em 2007, 1,2 mil milhões de mulheres com trabalho remunerado, comparado com 1,8 mil milhões de homens.<sup>2</sup> A disparidade salarial entre mulheres e homens é um indicador do desafio à responsabilização que as mulheres continuam a enfrentar no emprego formal, que é, numa média global, de cerca de 17% (Gráfico 4.3), e que tende a ser maior no sector privado do que no público (Gráfico 4.4).

Este capítulo examina o modo como as mulheres se mobilizaram de modo a que haja uma maior responsabilização por parte de governos, empregadores e empresas na protecção dos seus direitos de modo a que os mercados sejam geridos tendo em conta a igualdade social e de género. Analisa as contradições entre a legislação sobre direitos humanos que se destina a proteger os direitos das mulheres e o estatuto incerto da igualdade do género na legislação comercial.

### GRÁFICO 4.1 O potencial produtivo dos homens é mais aproveitado do que o das mulheres

Em todas as regiões, as proporções do emprego em relação à população são significativamente superiores para os homens em comparação com as mulheres, em especial no Sul da Ásia e no Médio Oriente e Norte de África.



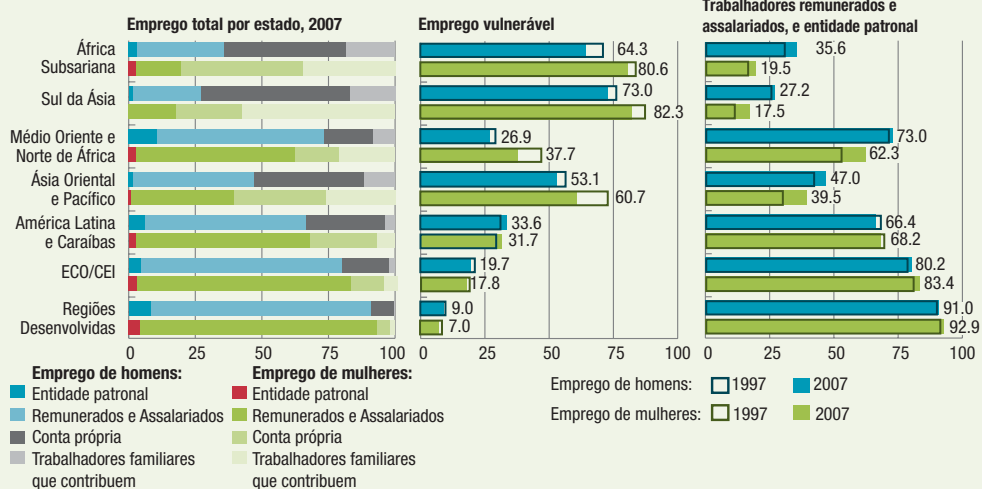
Notas: A proporção do emprego em relação à população é definida como a relação percentual entre o número de pessoas empregadas, e a população em idade activa. Este indicador fornece alguma informação sobre a eficácia da economia na criação de empregos. As médias regionais ponderadas foram calculadas pela OIT usando os agrupamentos regionais da UNIFEM. As marcações de valor apresentadas são para 2007.

Fontes: OIT (2008): Indicadores chave da base de dados do Mercado de Trabalho da OIT; e estimativas fornecidas pela OIT a pedido da UNIFEM.

### GRÁFICO 4.2 As mulheres representam uma proporção mais pequena dos trabalhadores assalariados do que os homens

Na maior parte das regiões em desenvolvimento, entre metade e dois terços das mulheres têm emprego vulnerável. Embora a percentagem de mulheres em emprego vulnerável tenha decaído desde 1997 na maior parte das regiões, subsiste uma disparidade entre mulheres e homens, em especial no Médio Oriente e Norte de África e na África Subsaariana.

Situação no emprego enquanto percentagem do emprego total



Notas: Os trabalhadores remunerados e assalariados são também designados "empregados" ou pessoas em trabalhos remunerados, em que o titular tem um contrato explícito ou implícito e recebe uma remuneração de base, que não é directamente dependente do rendimento da unidade para a qual trabalham. Os trabalhadores por conta própria são pessoas que trabalham autonomamente e sem empregados por sua conta. Os trabalhadores familiares não remunerados são trabalhadores por conta própria que trabalham sem remuneração num estabelecimento operado por uma pessoa de família que vive no mesmo agregado familiar. O emprego vulnerável é calculado através da soma de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares não remunerados. As médias regionais ponderadas foram calculadas pela OIT usando os agrupamentos regionais da UNIFEM. As marcações de valor apresentadas são para 2007.

Fontes: OIT (2008): Indicadores chave da base de dados do Mercado Laboral da OIT; e estimativas fornecidas pela OIT a pedido da UNIFEM.

Argumenta que se os direitos das mulheres são para ser respeitados, tanto o sector público como o privado devem empenhar-se para assegurar que os princípios da igualdade de género sejam monitorizados e aplicados. Os esforços para a manutenção da competitividade na economia mundial não devem tornar-se uma desculpa para os governos abolirem os direitos laborais das mulheres.

## Forças de mercado e direitos das mulheres

### Responsabilização e globalização

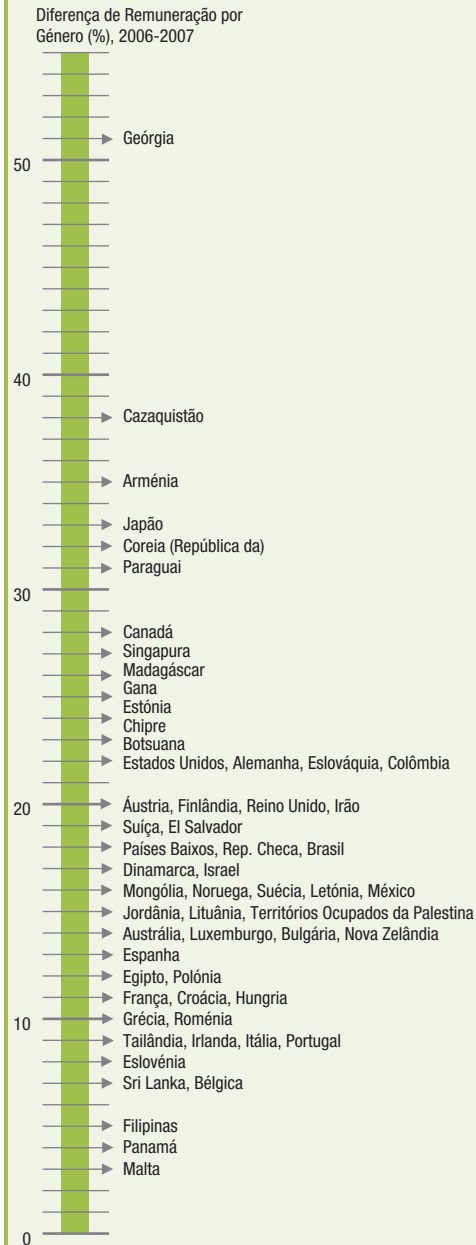
Os mecanismos de responsabilização nos mercados do sector privado baseiam-se em princípios diferentes dos mecanismos existentes no sector público. Neste último, como vimos nos capítulos anteriores, um contrato social entre o estado e os seus cidadãos rege os direitos e obrigações de ambas as partes. No sector privado, pelo contrário, a responsabilização é definida através dos contratos individuais entre o empregado e o empregador ou entre os fornecedores de serviços e os clientes. Como sublinhou Kurt Hoffman, Director da Fundação Shell: “As grandes empresas têm de prestar contas ao mercado. Se não conseguem oferecer aos seus clientes o que eles querem, vão à falência... É assim. Identifica-se o que o cliente quer, e este reagirá escolhendo ou não os serviços que lhe oferecemos.”<sup>3</sup> Teoricamente, quando não se responde à procura ou quando os contratos não são cumpridos, as pessoas podem escolher outro fornecedor ou empregador.

Existem erros bem conhecidos nesta lógica. As mulheres podem receber menos do que os homens pelo mesmo trabalho, ou ser-lhes recusado o acesso a trabalhos melhor remunerados devido a atitudes arraigadas que, incorrectamente, assumem que os homens são o sustento da família e precisam de ganhar mais. Ou podem não conseguir competir em pé de igualdade com os seus colegas do sexo masculino uma vez que não podem investir no trabalho a mesma quantidade de tempo, dado que continuam responsáveis pela maior parte das tarefas domésticas e da educação dos filhos. Por outras palavras, o estatuto desigual das mulheres no trabalho pode restringir a sua liberdade de optar por sair de um trabalho como estratégia de responsabilização caso os seus direitos sejam violados.

Quer sejam agricultoras, empregadas de fábricas ou trabalhadoras por conta pró-

## GRÁFICO 4.3 | A remuneração das mulheres é 17% inferior à dos homens

De acordo com informações recolhidas pela Confederação Internacional de Sindicatos (ITUC), a disparidade salarial entre os dois sexos varia de 3% a 51% com uma média global de 17%. Informações disponíveis só para países seleccionados.

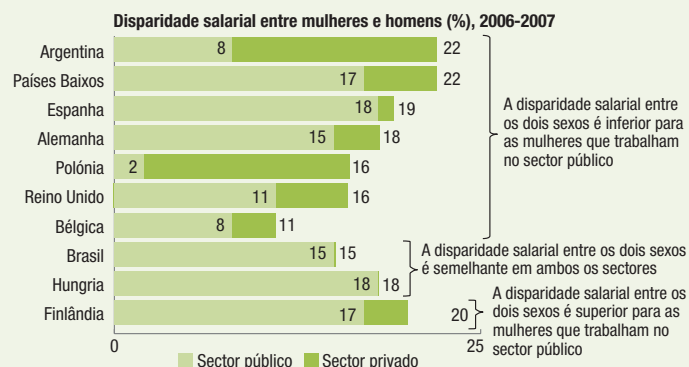


Notas: Este gráfico inclui apenas informações para os países incluídos nos agrupamentos regionais usados em todo este relatório. Por este motivo, a média global de 17,03% é ligeiramente diferente dos 15,6% reportados pela ITUC (2008). O gráfico não mostra a informação correspondente à Costa Rica e Qatar, em que foi reportada uma diferença negativa de remuneração entre os dois sexos de 2,2% - este número foram contudo incluídos nas médias de estimativas. Finalmente, informação sobre o Bahrein não foi incluída.

Fonte: ITUC (2008).

## GRÁFICO 4.4 | A disparidade salarial entre os dois sexos é mais acentuada no sector privado

As mulheres tendem a receber menos do que os homens, e a disparidade salarial entre os dois sexos no sector privado tende a ser mais acentuada do que no sector público.



Notas: A ITUC possui também informações sobre o emprego no sector sem fins lucrativos e "outros"; contudo, aqui são apenas referidas as informações para o sector público e privado, uma vez que estes representam 90% ou mais da amostra.

Fonte: ITUC (2008).

pria, o trabalho das mulheres aparece cada vez mais englobado nas “cadeias globais de fornecimento”, que vai desde a mulher que cose uma saia na Ásia Meridional ou na América Latina até ao consumidor que compra essa mesma saia numa loja de marca numa das metrópoles mundiais, o que implica vários passos entre a concepção e o consumo final do produto. No entanto, enquanto as cadeias de fornecimento estão dispersas geograficamente por vastos territórios, estão também delimitadas socialmente. A produção tem lugar em

mercados nacionais que são moldados por normas sociais e desigualdades de género que podem, de uma maneira sistemática, trazer desvantagens para as mulheres.<sup>4</sup> Assim sendo, as cadeias de fornecimento reflectem o estatuto inferior das mulheres no mercado de trabalho, e ao mesmo tempo ilustram as razões pelas quais é tão atraente para as empresas contarem com o trabalho feminino na nova economia global. Estas cadeias capturam duas tendências paralelas importantes no mercado de trabalho: a *feminização* e a *informalização*.<sup>5</sup> Como teremos oportunidade de ver mais à frente, ambas as tendências têm consequências na responsabilização.

### A feminização da força de trabalho

A globalização levou a uma procura sem precedentes do trabalho feminino em certos sectores-chave. Por exemplo, a produção de legumes frescos e de vestuário, nas etapas de trabalho intensivo da cadeia de abastecimento, nos países em desenvolvimento é assegurado por 60 a 90% de mulheres;<sup>6</sup> estas são também uma presença importante nos novos sectores de serviços terciários subcontratados no exterior, como por exemplo, centros de atendimento e serviços financeiros.<sup>7</sup> Como observou um economista, “As mulheres emergiram como a força de trabalho flexível por excelência para os sectores altamente competitivos e de trabalho intensivo da economia global.”<sup>8</sup>

## PAINEL | As mulheres exigem responsabilização na indústria de vestuário do Bangladesh

A primeira vaga de mulheres a entrarem na indústria de vestuário do Bangladesh, no início dos anos 80, foi provocada por circunstâncias exteriores ao seu controlo: pobreza, expropriação, desemprego masculino, viuvez e abandono.<sup>1</sup> Estas mulheres não tinham, na generalidade, conhecimento dos seus direitos e ficaram gratas por trabalhos que pagavam muito mais do que em qualquer outro lugar. Na perspectiva do empregador, eram uma força de trabalho ideal para uma indústria que procurava competir na economia global com base no trabalho barato. Elas podiam ganhar menos do que os homens com experiência equivalente e serem tratadas como uma força de trabalho bastante informal em relação à qual a única obrigação dos empregadores era pagar os salários.<sup>1</sup>

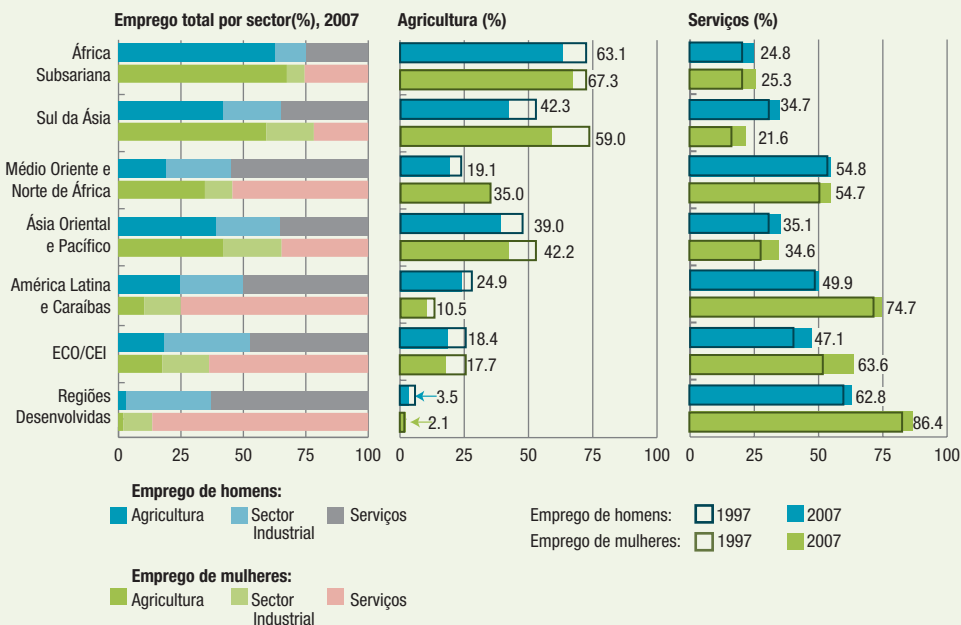
Hoje, as coisas começaram a mudar, a educação das mulheres tem aumentado a um ritmo constante; tem havido uma disseminação alargada dos direitos das mulheres através de organizações não-governamentais (ONG), de declarações oficiais do estado e dos meios de comunicação, enquanto os microfinanciamentos têm aumentado e diversificado oportunidades de emprego nas áreas rurais. As mulheres procuram trabalho na indústria não só por causa da pobreza, mas também pela perspectiva de melhorarem o nível de vida das suas famílias, podendo mandar os filhos para a escola, poupar para os seus dotes ou sustentarem os seus pais na velhice. Têm conseguido, com o contributo dos seus rendimentos, aumentar o seu poder de decisão no seio das famílias e aumentarem o seu poder de compra.<sup>2</sup> Têm também conseguido ganhar visibilidade através de acções colectivas de reivindicação dos seus direitos, que têm unido movimentos locais e globais.

A nível global, têm sido levadas a cabo campanhas com vista a denunciar as violações dos direitos dos trabalhadores nas cadeias de fornecimento mundiais e têm pressionado as corporações internacionais a responsabilizarem-se mais perante os seus empregados através de códigos comerciais de conduta das empresas. Os empregadores locais na indústria de vestuário do Bangladesh têm agora de demonstrar

## GRÁFICO 4.5 | As mulheres estão em geral empregadas no sector agrícola ou de serviços

Na maior parte das regiões o emprego das mulheres concentra-se essencialmente nos serviços ou agricultura, com menos mulheres do que homens empregadas no sector industrial (oscilando de 7 a 23% em todas regiões, em comparação com 12 a 34% de homens). A única região onde homens e mulheres têm padrões semelhantes de emprego por sector, tanto em termos relativos da composição do mercado laboral como em termos tendenciais, é na Ásia Oriental e Pacífico.

Emprego por sector (em relação ao emprego total) por sexo



Notas: As médias regionais ponderadas foram calculadas pela OIT usando os agrupamentos regionais da UNIFEM. As marcações de valor apresentadas são para 2007.

Fontes: OIT (2008): Indicadores chave da base de dados do Mercado de Trabalho da OIT; e estimativas fornecidas pela OIT a pedido da UNIFEM.

que as suas empresas cumprem estes códigos, só assim estão aptos a receber encomendas de clientes internacionais. A Associação de Manufatura e Exportação do Bangladesh (BGMEA) concebeu o seu próprio código de conduta para esta indústria, em colaboração com os principais sindicatos, e criou um departamento que monitoriza as condições de trabalho nas instalações dos membros desta associação.<sup>iv</sup> Até ao momento, sabe-se que já congelou licenças a membros cujas fábricas apareceram nas primeiras páginas de jornais por violações dos direitos dos trabalhadores. O êxito nos tribunais de trabalho, com veredictos favoráveis para os trabalhadores, também levou a que a BGMEA criasse a sua própria célula de conciliação e arbitragem, com representação igualitária de empregados e sindicatos, destinada a providenciar um mecanismo mais barato e menos moroso para resolver disputas entre empregadores e trabalhadores.

Em 2006, o Governo aprovou um novo código de trabalho, após 12 anos de deliberações e activismo. Este aplica-se a todos os trabalhadores, e as novas secções referentes à indústria de vestuário prevêm a existência de contratos escritos e cartões de identificação, pagamento atempado dos salários, uma revisão do salário mínimo, licença de parto remunerada e leis explícitas contra o assédio sexual.

Apesar deste progresso, ainda há muito por fazer para melhorar os direitos laborais das mulheres. Em Maio de 2006, dezenas de milhares de trabalhadores, homens e mulheres, saíram à rua para protestarem contra os pagamentos de salários irregulares e exigir um aumento do salário mínimo. O governo aceitou estabelecer um novo valor, embora ainda abaixo dos 3 000 takas (44 dólares americanos) por mês, considerado como o salário mínimo de sobrevivência. Como disse Shefali, uma líder do vestuário: “Antigamente era muito mais difícil fazer com que os trabalhadores percebessem diversos assuntos, mas agora eles compreendem a importância das organizações acerca da convenção da OIT e da lei, e pedem informação”<sup>v</sup>.

Quase 100 milhões dos migrantes do mundo são mulheres e, como mostra o Gráfico A, são quase metade do total da população migrante.<sup>i</sup> Está provado que as mulheres hoje dominam as categorias de migrantes com ensino superior<sup>ii</sup> (Gráfico B), o que representa uma fuga de especialização feminina que pode abalar a base da liderança feminina nos países de origem. Para algumas mulheres a emigração, quer para o trabalho doméstico ou mais qualificado, dá-lhes a oportunidade de independência económica e empoderamento. Mas para muitas, a migração pode implicar perda de condições para denunciar empregadores abusivos ou pedirem reparações por violações dos seus direitos.

As estimativas do Banco Mundial para 2004 indicam que as remessas para os países em desenvolvimento chegaram aos 126 mil milhões de dólares americanos, quase o dobro da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), e aproximadamente 75% do total do investimento estrangeiro directo.<sup>iii</sup> Não há dados desagregados por sexo que mostrem a contribuição das mulheres para estas remessas, mas há provas de que em alguns países é significativa. No caso dos dominicanos que trabalham em Espanha, por exemplo, 78% das remessas foram enviadas por mulheres, embora estas sejam apenas 61,4% dos migrantes.<sup>iv</sup> Nas Filipinas, 97% dos migrantes mandam algum dinheiro para casa, sendo que as mulheres enviam, em média, 45% do seu salário.<sup>v</sup>

Desde a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, os Governos têm tratado da questão da migração internacional em diversas conferências da Nações Unidas, mas as medidas para a protecção dos direitos humanos das mulheres migrantes mantêm-se inadequadas. A Convenção Internacional para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias, que entrou em vigor em 2003 é, actualmente, o instrumento mais abrangente de protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes, contudo, até 2007, apenas 37 países tinham ratificado a Convenção, nenhum deles figurava entre os 10 maiores países receptores de migrantes do mundo.<sup>vi</sup>

A legislação e as políticas de migração raramente têm em conta os problemas específicos das mulheres migrantes. Por exemplo, a legislação do trabalho raramente considera o emprego doméstico.<sup>vii</sup> Para resolver este problema, a UNIFEM tem trabalhado com 19 Estados Árabes receptores e exportadores de trabalhadores migrantes para apoiar o estabelecimento de medidas legais que proibam a exploração das mulheres migrantes.<sup>viii</sup>

Os sindicatos e as organizações não-governamentais (ONG) têm também trabalhado para apoiar os direitos das mulheres migrantes. A União das Trabalhadoras Domésticas Asiáticas (ADWU), em Hong Kong, foi criada com o objectivo de lutar por uma maior protecção e responsabilização no que toca às mulheres migrantes.<sup>ix</sup> As mulheres filipinas criaram ONG ligadas a redes transnacionais, incluindo a organização Filipinas Unidas em Hong Kong, que monitoriza as condições de trabalho das empregadas domésticas estrangeiras e tem ajudado trabalhadoras

Há pelo menos três razões para as mulheres serem atraentes para os empregadores.<sup>9</sup> Em primeiro lugar, não acarretam frequentemente os “custos fixos” de uma força de trabalho organizada — nomeadamente, a distribuição de regalias pelo empregador e as contribuições para a segurança social. Em segundo lugar, o princípio de que os homens são o sustento da família e que o rendimento das mulheres representa apenas um “rendimento extra” é normalmente usado para justificar remunerações inferiores para as mulheres, na sua qualidade de “contribuintes secundárias”. Em terceiro lugar, a discriminação de género força as mulheres a aceitarem trabalhos com salários mais baixos como, por exemplo, na agricultura de subsistência ou nas indústrias onde a força de trabalho é tradicionalmente feminina, normalmente envolvendo prestação de cuidados ou serviços (ver Gráfico 4.5). O painel na pág. 68 destaca um exemplo de como as mulheres na indústria de vestuário do Bangladesh lutaram por melhores condições e melhoraram a responsabilização da sociedade perante as suas necessidades.

### Mulheres e emprego informal

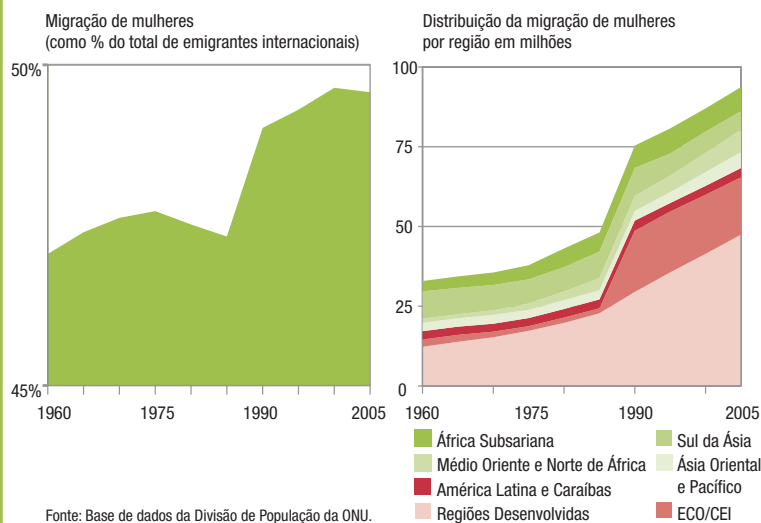
Dada a crescente procura de trabalho flexível que pode aumentar ou diminuir dependendo das pressões do mercado, a entrada em maior número das mulheres na força de trabalho remunerada coincidiu com a tendência das empresas de optar por contratações externas e subcontratações ou para relegar o trabalho das mulheres para o sector informal, sem segurança ou regalias.<sup>10</sup> Existe uma ligação muito forte entre o emprego informal inseguro, especialmente o que é feito em casa, e a pobreza<sup>11</sup>, o que tem levado uma percentagem crescente de mulheres a migrarem em busca de emprego (ver Painel: As vozes mais fracas: migração das mulheres num mundo globalizado).

### “Gestão do mercado” em prol dos direitos das mulheres

As esferas económicas nas quais as mulheres operam como trabalhadoras, consumidoras, empresárias e investidoras podem ser todas reguladas de modo a melhorarem o bem-

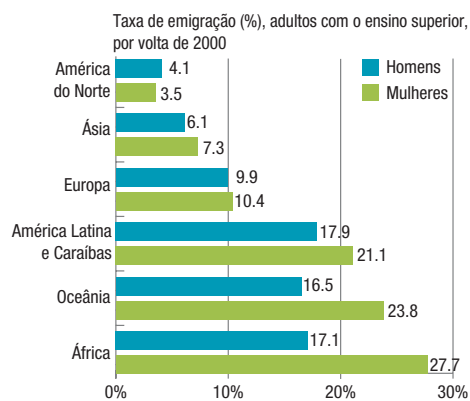
da Índia, Indonésia e Sri Lanka a criarem os seus próprios sindicatos.\* No entanto, a actividade da ONG no apoio a mulheres migrantes é um substituto insuficiente para a responsabilização nacional. Muito embora nenhum Estado possa controlar as consequências negativas da globalização, incluindo as violações dos direitos das mulheres migrantes, cada um deles tem a responsabilidade de assegurar que os direitos das pessoas que se encontram sob a sua jurisdição são respeitados.

**GRÁFICO A** | As mulheres representam metade dos emigrantes do mundo



**GRÁFICO B** | As mulheres lideram o êxodo de talentos

Excepto na América do Norte, a taxa média de migração de mulheres com ensino superior é maior do que a dos homens, em especial em África e Oceânia, onde a diferença chega a 8% e 10%, respectivamente.



Notas: Agrupamentos regionais tal como calculados pela fonte. As informações a nível nacional não estavam disponíveis, assim, os agrupamentos regionais utilizados ao longo deste relatório não puderam ser aqui aplicados.

Fonte: Martin, J.P., Dumont, J. & Spielvogel, G. (2007).

-estar social<sup>12</sup> e, conseqüentemente, protegerem os seus direitos. Isto envolve uma diversidade de agentes públicos e instituições, incluindo responsáveis pela monitorização e implementação das leis de trabalho; superintendentes das fábricas, encarregados de implementar a segurança no local de trabalho e a aplicação das directivas operacionais; responsáveis pela saúde pública, encarregados de assegurar que os padrões mínimos de qualidade do ambiente são respeitados; e autoridades de “anti-trust” responsáveis pela protecção dos grupos vulneráveis contra práticas de negócio pouco apropriadas. A recente crise alimentar, por exemplo, demonstra a importância da regulamentação do mercado em prol da igualdade de género como um dos objectivos de desenvolvimento, conforme destacado na Caixa 4A.

No entanto, os esforços para gerir as forças de mercado nem sempre são conduzidos por políticas de justiça social. Os Governos têm respondido aos pedidos de regulação por parte da população, adoptando ou implementando leis de trabalho

destinadas a providenciar uma rede de segurança contra o colapso do mercado, ou para corrigir práticas abusivas como, por exemplo, o trabalho infantil, a degradação do ambiente ou a discriminação de género.<sup>13</sup> Também ajustaram as políticas económicas de modo a apoiarem as indústrias nacionais, aumentarem o crescimento económico e intensificar a acumulação do sector privado. No passado, tratava-se, muitas vezes, de proteger as novas indústrias através, por exemplo, do aumento do custo das importações concorrentes. Actualmente, na era de economias abertas e de desregulamentação de mercados, a prioridade é agora a criação de um ambiente de mercado destinado a atrair investidores.

Os esforços para atrair investimento não têm de estar em conflito com a gestão de mercado com objectivos sociais. Por exemplo, pesquisas têm revelado que o investimento na educação das mulheres compensa não só em termos das próprias mulheres e respectivas famílias, mas também em termos de uma força de trabalho qualificada

que pode atrair investimento em negócios.<sup>14</sup> No entanto, os custos da protecção dos direitos de trabalho, a elevada capacidade do Estado que isto requer, e o consequente empoderamento da força de trabalho são, por vezes, vistos como uma limitação ao capital. Estas preocupações são apresentadas pelos apoiantes da globalização económica e usadas para justificar medidas como os cortes nos serviços públicos e o enfraquecimento das reivindicações dos trabalhadores por normas mínimas de trabalho. Para as mulheres, ao impacto negativo destas políticas acrescem as relações de desigualdade de género já existentes, diminuindo ainda mais a sua capacidade de reivindicarem direitos iguais, quer na família, na sociedade, na tomada de decisão pública ou na economia.

## Mulheres, responsabilização e a economia global

Os governos argumentam que a sua capacidade de protecção dos direitos dos trabalhadores e controlo interno do mercado está a diminuir à medida que as grandes companhias crescem e se tornam mais poderosas, e invocam também o facto de estarem restringidas pelos acordos bilaterais, regionais e internacionais de comércio livre que assinaram. Embora, muitas vezes esse seja o caso, é evidente que o reduzido

custo do trabalho, especialmente do trabalho feminino, faz parte da “jogada” que atrai o capital estrangeiro. A pouca transparência, para não falar da falta do princípio da responsabilização nalguns dos acordos que os governos contraem para atrair investimento estrangeiro, diminui as oportunidades para as mulheres pobres, ou mesmo para qualquer outro grupo social, de reivindicarem os seus direitos laborais nestes acordos.

Isto é especialmente verdade para os milhões de mulheres que trabalham nas Zonas Francas de Transformação para a Exportação (EPZ). Estas Zonas são enclaves especiais isentos de regulamentação laboral e ambiental que têm proliferado nos últimos 30 anos, tal como mostra o Gráfico 4.6. O âmbito e natureza destas isenções raramente são tornadas públicas, enquanto as medidas de responsabilização, incluindo procedimentos de queixa e provisões para sancionar gestores incorrectos, são frequentemente obscurecidas em nome do segredo oficial ou da confidencialidade comercial. As indústrias nestas Zonas mostram uma preferência marcante pelo trabalho feminino, como mostra o Gráfico 4.7.

## Sindicatos

As limitações à organização de sindicatos independentes são prejudiciais para as mulheres, uma vez que estas têm conseguido alcançar ganhos importantes através de

### CAIXA 4A | Protesto das mulheres contra a crise alimentar mundial

A 30 de Abril de 2008, mais de 1 000 mulheres juntaram-se no exterior do Congresso do Peru, em Lima, batendo em panelas e tachos, exigindo responsabilização e acção por parte do seu governo para aliviar a crise alimentar.<sup>i</sup> A mesma crise levou as mulheres mais pobres do Haiti a fazerem biscoitos de lama, sal e gordura vegetal.<sup>ii</sup>

Desde o início de 2008, em mais de 34 países do mundo, houve protestos contra os preços dos alimentos que estavam a subir em espiral e a ficar incomportáveis para os orçamentos até de pessoas com salários médios.<sup>iii</sup> Isto representa uma mudança a longo prazo nos padrões de produção alimentar nos países em desenvolvimento. Em 1960, os países em desenvolvimento tiveram um excedente global no comércio agrícola, de cerca de 7 mil milhões por ano; já em 2001, aquele excedente tinha sido transformado num deficit de mais de 11 biliões.<sup>iv</sup> O Programa Alimentar Mundial (PAM) denomina esta crise como a pior em 45 anos, salientando os países nos quais mais de 50% da receita familiar é gasta em alimentos como sendo especialmente vulneráveis à crescente insegurança alimentar.<sup>v</sup>

Isto tem tido grandes consequências para as mulheres, que não só assumem a principal responsabilidade pela alimentação das suas famílias como também contribuem significativamente para a produção alimentar em muitas regiões (ver Gráfico 4.5).<sup>vi</sup> Contudo, enquanto o envolvimento das mulheres no sector agrícola é fundamental, o seu controlo sobre os meios de produção agrícola está a enfraquecer com a globalização da indústria alimentar. Um estudo recente do Instituto para a Política Alimentar e Desenvolvimento sublinha que a falta de mulheres proprietárias das terras, nas quais trabalham, pode conduzir a uma expulsão massiva de agricultoras de subsistência das terras que, consequentemente, se irão tornar campos de colheitas comerciais.<sup>vii</sup> A segurança alimentar não será alcançada sem a responsabilização de todos os principais actores nos mercados agrícolas para com os pobres em geral, e as mulheres em particular.



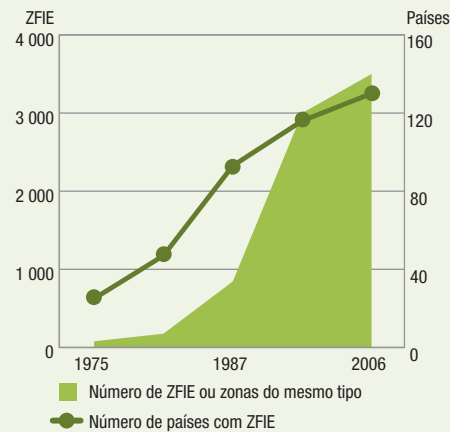
acordos colectivos entre os trabalhadores e os gestores. Na maioria dos países, menos de 40% da população empregada aderiu a sindicatos e as mulheres são representadas quase sempre em menor número, numa média global de cerca de 19% dos membros dos sindicatos (Gráfico 4.8). A participação de mulheres nos sindicatos está fortemente ligada a uma diminuição da disparidade salarial entre mulheres e homens (Gráfico 4.9), demonstrando a ligação entre a acção colectiva e mais responsabilização para com as mulheres no sector privado.

Com o constante crescimento do número de mulheres na força de trabalho remunerado, os sindicatos estão a intensificar esforços para as recrutar. O Conselho de Sindicatos, na Austrália, a Organização Nacional de Sindicatos, no Uganda, a Confederação de *Trabalhadores das Honduras* e a *Confederação Sindical de Comissões Operárias*, em Espanha, entre outros, têm estado a levar a cabo campanhas com sucesso com vista a organizar as mulheres trabalhadoras. Em todos estes casos, cada uma destas organizações concentrou-se num único aspecto importante para as mulheres, como a disparidade salarial entre mulheres e homens, mecanismos de apoio às mães, ou cuidados às crianças.<sup>15</sup>

Um número crescente de trabalhadores eventuais ou no domicílio estão também a organizar-se tendo em vista os seus direitos. Em 1996, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adoptou a Convenção sobre Trabalho no domicílio<sup>16</sup> que resultou de uma longa campanha<sup>17</sup> conduzida pela SEWA (Associação de Trabalhadoras no Domicílio) na Índia, o maior sindicato de mulheres com trabalho informal do mundo, e coordenada pela HomeNet, uma rede internacional de trabalhadores no domicílio.<sup>18</sup> A Convenção, até à data, foi ratificada por apenas cinco governos — Irlanda, Finlândia, Países Baixos, Argentina e Albânia — embora, em princípio, ofereça uma plataforma para exigir uma responsabilização por parte dos Estados para os cerca de 300 milhões de trabalhadores no domicílio a nível mundial.<sup>19</sup>

Na Índia, onde uma extensa economia informal emprega a vasta maioria de trabalhadores, a SEWA concebeu um modelo de organização direccionado para o trabalho não remunerado das mulheres na prestação de cuidados, assim como para o trabalho remunerado. Com quase um milhão de mulheres como membros,<sup>20</sup> a

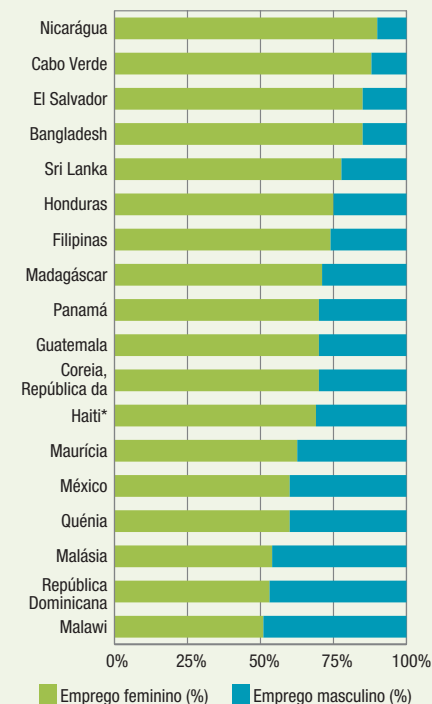
**GRÁFICO 4.6** Zonas francas industriais para a exportação: Uma tendência em crescimento



Notas: A OIT define ZFIE como zonas industriais com incentivos especiais para atrair investidores estrangeiros, nas quais os materiais importados são sujeitos a algum tipo de processamento antes de serem voltados a exportar.

Fonte: OIT (2007).

**GRÁFICO 4.7** As mulheres dominam o emprego na maioria das zonas francas industriais para a exportação.



Nota: \* Os dados do Haiti são apenas para o sector do vestuário.

Fonte: OIT (2007).

### GRÁFICO 4.8 | Filiação das mulheres nos sindicatos

Na maior parte dos países, menos do que 40% da população empregada pertence a sindicatos laborais; as mulheres tendem a aderir em números inferiores aos homens.



Notas: Os cálculos foram baseados na auto-identificação, no World Values Survey, como membros de um sindicato laboral e limitado aos que declararam que estavam empregados. \*Os países marcados com um asterisco têm diferenças estatisticamente significativas para homens e mulheres (23 de 59 países).

Fonte: Base de dados do World Values Survey.

SEWA está agora formalmente reconhecida como um sindicato e é filiada no Congresso Internacional de Sindicatos.<sup>21</sup> No dia 1 de Maio de 2006, noutra local, organizações de trabalhadores no domicílio da Ásia, Europa e América Latina anunciaram a formação da Federação Mundial de Trabalhadores no Domicílio para exigirem tratamento igual aos trabalhadores com empregos mais formais,<sup>22</sup> incluindo ainda o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores no domicílio, como o direito de organização e o direito à protecção social por parte do governo, especialmente nas áreas da saúde, maternidade e velhice.

A UNIFEM apoiou este esforço em 2004-2006 através de um extenso apoio técnico e financeiro à HomeNet, na Ásia Meridional e no Sudeste da Ásia, no âmbito de um programa regional financiado pelo Sindicato holandês, “Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)”.<sup>23</sup> O programa providencia educação e formação, acesso a recursos como o crédito, formação profissional, e acesso à tecnologia e aos mercados.

### Legislação internacional sobre direitos humanos e acordos comerciais

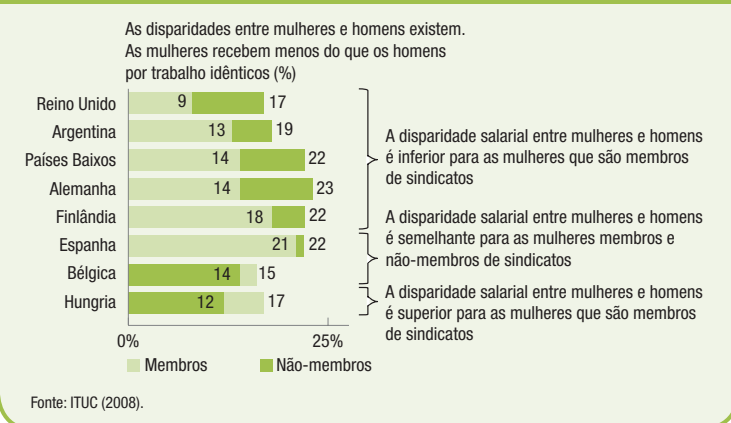
Uma via importante para as mulheres conseguirem a protecção dos seus direitos no trabalho é assegurar que as empresas respeitam a legislação nacional sobre o trabalho e os acordos internacionais, que incluem a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Declaração do Direito ao Desenvolvimento (DDD). Contudo, paralelamente à legislação internacional sobre direitos humanos existe um conjunto de leis comerciais sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como de acordos comerciais regionais e acordos económicos de parceria. Enquanto a igualdade de género está bem definida nos Tratados de direitos humanos, não está clara nas leis comerciais, o que faz com que as mulheres tenham grandes problemas com a responsabilização.

Os regulamentos comerciais internacionais e regionais têm frequentemente fortes mecanismos de responsabilização, como o Órgão de Resolução de Diferendos, da OMC (DSB) e o Centro Internacional para

a Resolução de Diferendos relativos ao Investimento, do Banco Mundial (ICSID). Ambos podem punir os que violam as regras comerciais acordadas, mas raramente dão suficiente prioridade à igualdade de género.<sup>24</sup> O Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais, da OMC, onde os estados-membros analisam as políticas comerciais uns dos outros, também não está preocupado com os impactos sociais do comércio. Fizeram-se alguns esforços para encontrar maneiras de trazer as preocupações com a igualdade do género tanto ao DSB como ao Mecanismo de Exame, por exemplo justificando medidas de protecção para encorajar empresas de mulheres com base na CEDAW,<sup>25</sup> contudo, os elevados custos técnicos e financeiros dos processos legais nos órgãos criados em virtude de tratados comerciais têm limitado fortemente a completa implementação desta iniciativa.<sup>26</sup>

Ao invés, grupos de mulheres têm-se concentrado em reunir dados para avaliar os efeitos do comércio nas mulheres. Em 2004, na Jamaica, a UNIFEM apoiou um estudo da

**GRÁFICO 4.9** | Disparidade salarial entre mulheres e homens segundo a filiação nos sindicatos, 2006-2007



Women's Edge Coalition sobre o impacto dos acordos de comércio livre<sup>27</sup>, tendo descoberto que as perdas de emprego ultrapassavam a criação de empregos para as mulheres nos sectores agrícola, do processamento de alimentos, vestuário e serviços. Na América Central, o programa da UNIFEM "Agenda

**CAIXA 4B** | Novas autoridades para a igualdade de tratamento asseguram alguma melhoria<sup>1</sup>

O que pode fazer uma cidadã da União Europeia se for alvo de discriminação com base no sexo? A Autoridade para a Igualdade de Tratamento (AIT) é uma via aberta às mulheres para recorrerem a ajuda nos seus países. A AIT húngara, desde a sua criação em 2005, tratou de casos de discriminação com base na etnia, deficiência, sexo e maternidade, incluindo os seguintes casos da Llona e da Krisztina.

Em 2006, Llona, uma húngara de 26 anos, trabalhadora não especializada, foi chamada a concorrer a um posto numa pequena empresa que parecia oferecer salário digno por hora. Foi-lhe dito que não podia ser aceite porque só contratavam homens para aquele posto em particular, e ofereceram-lhe em troca um trabalho de limpeza com um salário substancialmente inferior. Krisztina, uma professora de piano numa escola de música privada numa pequena cidade da Hungria, trabalhava há três anos com contrato a termo fixo que tinha de ser renovado todos os anos. Quando anunciou que estava grávida, o director da escola recusou renovar-lhe o contrato e contratou outra pessoa para o lugar dela.

Em ambos os casos acima descritos, a AIT húngara decidiu a favor das empregadas. No primeiro caso, a empresa onde Llona queria trabalhar pagou uma pequena multa. Muito embora Llona não tenha recebido qualquer compensação, quando a empresa abriu uma nova fábrica seis meses depois, ela foi contratada para o posto para o qual originalmente tinha concorrido. A escola da Krisztina também foi advertida; foi publicado um aviso na Câmara Municipal local e a AIT proibiu qualquer comportamento discriminatório por parte do empregador. Krisztina, no entanto, não recuperou o seu trabalho nem o direito à licença de maternidade que perdera quando foi despedida. A AIT recomendou que processasse a escola, mas ela estava demasiado ocupada com o bebé para se envolver numa batalha judicial longa, cara e emocionalmente desgastante.

Os casos de Llona e Krisztina ilustram o impacto necessariamente limitado da AIT. Mesmo quando há uma decisão favorável, as mulheres que apresentaram a queixa não são pessoalmente elegíveis para obter compensações. A AIT pode fazer a mediação entre a vítima e a empresa, multar a empresa e publicar uma declaração repreendendo-a e proibindo outros comportamentos discriminatórios. Pode também impedir a empresa de receber subsídios do Estado ou financiamento proveniente da União Europeia, mas a AIT não tem recursos, se lhe pedirem, para conferir que a empresa deixou de ter comportamentos discriminatórios. Muito embora a AIT possa encorajar as vítimas a pedirem compensação ou restituição nos tribunais locais, não pode providenciar assistência financeira ou jurídica concreta.

Económica das Mulheres” analisa, segundo uma perspectiva de género, o impacto dos acordos comerciais nas oportunidades económicas das mulheres.<sup>28</sup> Desenvolveu também programas para promover a liderança das mulheres no planeamento e a sua influência em novas negociações comerciais.

Para superarem a escassez de recursos, as mulheres estão a formar alianças com outros grupos focalizados na justiça social. O Programa tanzaniano The Tanzanian Gender Networking Group, por exemplo, apresentou uma alegação ao Centro Internacional para a Resolução de Diferendos relativos ao Investimento do Banco Mundial (ICSID) num caso apresentado pela Biwater, uma empresa de águas com sede no Reino Unido, contra o Governo da Tanzânia.<sup>29</sup> Estes esforços não obtiveram ainda resultados práticos relativamente à mudança das práticas e políticas comerciais de modo a apoiar os direitos das mulheres, contudo, o activismo das através de cimeiras comerciais ou de cimeiras “sombra”, bem como através de manifestações de protesto nas ruas, tem resultado num maior reconhecimento das questões de género nas consultas à sociedade civil sobre políticas comerciais.

Uma outra via para promover a responsabilização para com os trabalhadores, incluindo as mulheres, é exigir a inclusão de normas laborais nos acordos comerciais bilaterais ou regionais, juntamente com as

cláusulas para a sua aplicação. Conhecidas como cláusulas sociais, estas podem impor sanções comerciais através de tarifas mais altas ou simplesmente a interdição de exportadores com normas de trabalho inaceitáveis. Existem algumas provas de que estas medidas podem fazer a diferença se acompanhadas de incentivos nos casos em que as normas são cumpridas. Por exemplo, no programa “Melhores Fábricas no Camboja”, concebido em 1999, no âmbito do acordo comercial bilateral entre os Estados Unidos e o Camboja, criou-se uma correlação entre o acesso ao mercado e a melhoria das normas de trabalho, e tem sido apoiado por várias multinacionais de grande dimensão.<sup>30</sup> Dois relatórios recentes da Organização Internacional do Trabalho, de inspecção às empresas, indicaram que o programa resultou numa maior conformidade no que diz respeito ao salário mínimo, a “ausência de trabalho forçado” e cláusulas para horas extraordinárias, bem como num maior esforço por parte dos empregadores para ampliar o conhecimento das leis do trabalho e dos direitos no local de trabalho.<sup>31</sup>

### Normas e leis do trabalho nacionais e regionais

Tribunais nacionais, e por vezes regionais ou locais, podem ser um fórum para julgar as queixas apresentadas contra companhias que negaram os direitos laborais a mulheres,

#### CAIXA | Quotas para mulheres nos Conselhos de Administração das Empresas 4C

A 1 de Janeiro de 2008, tornou-se obrigatório para as empresas norueguesas terem pelo menos 40% de mulheres nos seus Conselhos de Administração.<sup>i</sup> As empresas públicas que não cumpram esta medida podem ser encerradas. Esta medida afecta 487 empresas públicas, desde a Statoil-Hydro ASA, a maior empresa da Noruega com acções no mercado no valor de 99 mil milhões de dólares americanos, até à Exense ASA, uma empresa de consultadoria de Internet com valor calculado em 9,5 milhões.<sup>ii</sup>

Actualmente, as mulheres ocupam quase 38% dos 1 117 lugares nos Conselhos de Administração das empresas que constam da Bolsa de Oslo.<sup>iii</sup> Isto significa mais sete por cento do que em 2002, é o dobro da Suécia, quatro vezes mais do que na Dinamarca e quase sete vezes o número da Islândia.<sup>iv</sup> Está também acima da média de nove por cento das grandes empresas por toda a Europa, 11% das empresas listadas na FTSE 100 britânica, ou 15% das companhias dos Estados Unidos que constam da “Fortune 500”.<sup>v</sup> O governo da Noruega pode proclamar esta como uma política de sucesso, e isso tem provocado um importante debate sobre as mulheres e o trabalho.

No entanto, enquanto os apoiantes crêem que medidas laborais duras aplicadas pelo governo funcionam melhor do que iniciativas empresariais, os críticos argumentam que “jogar o jogo dos números” nas empresas relativamente à questão do género não fará com que se altere uma cultura empresarial enraizada,<sup>vi</sup> arriscando-se assim a sacrificar as qualificações por quotas.<sup>vii</sup> A Confederação Empresarial Norueguesa, por exemplo, declarou que os accionistas deveriam escolher os membros do Conselho e que as medidas deveriam ser voluntárias.<sup>viii</sup> Os apoiantes das quotas contra-argumentam que a lei da igualdade do género na área empresarial foi posta em vigor porque falharam as medidas voluntárias para aumentar a representação das mulheres, tornando necessária uma intervenção legislativa decisiva.<sup>ix</sup>

desde que esses direitos estejam consagrados na legislação nacional ou local. Contudo, os tribunais nacionais podem não ter jurisdição para julgar violações das condições de trabalho quando se trata de multinacionais, devido à independência jurídica entre a empresa-mãe e as suas subsidiárias num outro país, limitando assim a responsabilidade jurídica da empresa-mãe. Um recente instrumento legal, “foreign direct liability”, tem sido usado para responsabilizar as sedes das companhias nos seus países de origem, em casos muito divulgados que envolvem a falta de cumprimento do dever de proteger o ambiente ou a saúde dos trabalhadores.<sup>32</sup> No entanto, até agora, os instrumentos da “foreign direct liability” não foram usados para julgar violações dos direitos das mulheres por estas companhias.

### Órgãos regionais de controlo interno

Os Governos, nalguns casos, têm sido chamados a honrar os seus compromissos quanto às normas de trabalho e direitos

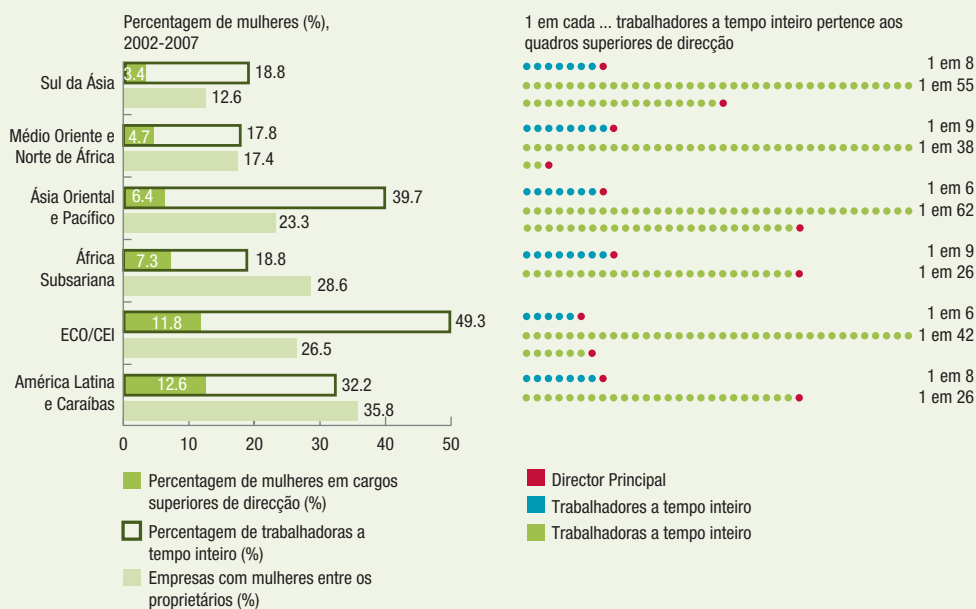
humanos através de órgãos de controlo interno nacionais ou regionais. Na União Europeia, por exemplo, os estados-membros são obrigados a adoptar legislação que proíbe a discriminação e a criar agências para monitorizar a sua aplicação, como as “Equal Opportunities Commissions” e as “Equal Treatment Authorities”, cujo propósito é analisar casos de discriminação, como ilustrado na Caixa 4B no caso da Hungria (ver pág. 63).<sup>33</sup>

### Legislação nacional

Sempre que os esforços para criar um equilíbrio de género na administração das empresas são apoiados pelos Governos nacionais — de realçar o caso da legislação nacional norueguesa que obriga as empresas a terem mulheres nos seus Conselhos de Administração (ver Caixa 4C) — estes tiveram êxito. Dados sobre o número de mulheres em lugares executivos em todo o mundo mostram que uma acção positiva, como esta, é essencial para “derrubar os tectos de

**GRÁFICO 4.10** | Há 1 mulher para cada 9 homens em cargos directivos em empresas

Embora o número de homens em cargos superiores de direcção em relação ao total de empregados a tempo inteiro seja relativamente estável (entre 1 em 6 a 1 em 9), o número de mulheres é marcadamente inferior, oscilando de 1 em 26 mulheres na África Subsariana e América Latina e Caraíbas, para 1 em 62 mulheres na Ásia Oriental e Pacífico. A percentagem de mulheres em cargos superiores de direcção oscila entre 3 a 12%, apesar do facto da percentagem de mulheres com emprego a tempo inteiro oscilar entre 17% e 49%.



Notas: Foram estimadas médias regionais não ponderadas. Não estavam disponíveis informações completas para as regiões desenvolvidas. As estimativas do número de pessoas em cargos superiores de direcção em relação ao número de trabalhadores a tempo inteiro são calculadas pela UNIFEM. Estas estimativas foram produzidas usando as percentagens do gráfico do lado esquerdo e partindo do pressuposto que 10% dos empregados a tempo inteiro estão em cargos de direcção. Se a percentagem real for diferente dos pressupostos 10%, o número real de pessoas estimadas mudaria também, mas o proporção de mulheres para homens permaneceria inalterada.

Fonte: Inquérito “Enterprise Survey” do Banco Mundial.

As mulheres procuram responsabilização por parte da maior companhia do mundo, naquela que foi considerada uma das maiores acções colectivas sobre direitos civis alguma vez submetida nos Estados Unidos. O caso, “Dukes versus Wal-Mart Stores”, foi submetido em 2001 por seis actuais e antigas empregadas da Wal-Mart, e classificado como uma acção colectiva em Junho de 2004.<sup>i</sup> Actualmente representa um número estimado em 1,5 milhões de trabalhadoras empregadas pela-Wal-Mart ou pelas suas filiais desde Dezembro de 1998. A Wal-Mart é a maior companhia do mundo, com em receitas em 2006 no valor de 350 biliões de dólares americanos e 1,2 milhões de empregados em 3.500 lojas espalhadas pelos Estados Unidos.<sup>ii</sup>

As queixosas no caso Wal-Mart estão a pedir compensações por danos punitivos (ainda não foi fixado o montante), recuperação de salários e benefícios perdidos, e uma ordem para reformar as práticas laborais da Wal-Mart. Defendem que houve discriminação com base no género em decisões que afectaram promoções, colocações, salário e formação profissional. Por exemplo, uma empregada testemunhou que quando perguntou a um gerente por que razão os homens no mesmo lugar ganhavam mais do que as mulheres, ele respondeu, “Os homens estão aqui para terem uma carreira e as mulheres não. As lojas são para as donas de casa que precisam apenas de ganhar um dinheiro suplementar”<sup>iii</sup>.

Uma análise estatística da base de dados do pessoal da Wal-Mart, levada a cabo por peritas que testemunharam no caso, descobriu que entre 1996 e 2002 as mulheres representavam 65% dos empregados pagos à hora, mas apenas 33% em lugares de gestão. Além disso, as mulheres ganhavam menos do que os homens no mesmo lugar: as assalariadas à hora ganhavam anualmente cerca de 1 100 dólares menos do que os homens nas mesmas condições, e as gestoras ganhavam 14 500 menos do que os homens na mesma posição, isto é, uma média global de 5 200 dólares a menos em 2001.<sup>iv</sup>

Desde o processo legal, a Wal-Mart criou voluntariamente um fundo de capital privado de 25 milhões de dólares para apoiar as mulheres e as pequenas empresas de mulheres das minorias, começou a implementar uma diversidade de programas de incentivo para lugares de gestão, e criou um Painel Consultivo de Práticas de Emprego composto por peritos para aconselharem os directores a desenvolver iniciativas e respeitar a diversidade e a igualdade de oportunidades de emprego.<sup>v</sup>

Em 2005, a Wal-Mart recorreu a um Tribunal Regional sobre a decisão da acção colectiva, que confirmou a classificação de acção colectiva. A Wal-Mart pediu, então, que um maior número de juizes do Tribunal de Recurso voltasse a apreciar o caso e tomasse uma nova decisão quanto àquela classificação. Para isto acontecer, todos os 27 juizes têm de votar a favor de uma nova audição. Se o tribunal negar a nova audição, ou se reapreciar e mantiver a classificação de acção de efeito colectivo, a Wal-Mart deverá recorrer ao Supremo Tribunal dos EUA.

A Wal-Mart tem disputado a classificação do caso como uma acção colectiva argumentando que não está conforme os requisitos necessários para serem apresentados como práticas e assuntos comuns, e que a classificação prejudica a possibilidade da empresa para responder às queixas individuais.<sup>vi</sup>

vidro” que separam as mulheres dos cargos superiores de direcção das empresas. O Gráfico 4.10 mostra que a quota-parte das mulheres em cargos superiores de direcção no mundo se mantém baixa e não tem correlação com o número de mulheres empregadas a tempo inteiro. Existe, no entanto, uma relação evidente entre mulheres proprietárias de empresas e as mulheres nos cargos superiores de direcção.

### Acções legais de efeito colectivo

Em alguns países, as trabalhadoras têm processado empresas por intermédio de acções colectivas. Uma acção de efeito colectivo é um procedimento legal aplicado em casos que envolvem um grande número de pessoas cujas queixas têm suficiente matéria em comum para serem tratadas

como um grupo (ver Caixa 4D). No entanto, a classificação deste tipo de acção é raro porque requer que os queixosos demonstrem um padrão comum e sistemático de violação de direitos civis. Nos Estados Unidos, em 2007, a Comissão para a Igualdade de Oportunidade de Emprego solucionou cerca de 22 000 queixas de discriminação com base no sexo, mas só 22% tiveram um resultado favorável para os queixosos.<sup>34</sup>

### Responsabilidade social das empresas e códigos voluntários de trabalho

Perante a capacidade limitada dos Estados para regulamentarem a indústria, perante as queixas dos consumidores quanto às condições abusivas e prejudiciais ao meio ambiente

nas quais alguns serviços e bens são produzidos, e a pressão dos próprios trabalhadores, as empresas estão a desenvolver voluntariamente mecanismos de auto-regulamentação para abordar uma série de preocupações sobre o impacto ambiental, a devastação dos recursos naturais, e uma série de preocupações com a equidade, incluindo as que se prendem com a igualdade de género.

O que é conhecido como acordos de “responsabilidade social das empresas” (RSE) são uma variedade de mecanismos de auto-regulamentação de empresas, com regimes de aplicação que vão desde processos de auto-avaliação e prestação de contas bastante deficientes, até supervisões levadas a cabo por agências independentes. Os regimes de responsabilidade social das empresas foram já adoptados por um número estimado de 10.000 empresas<sup>35</sup> e os seus defensores vêem a RSE como uma maneira de suplementar a regulamentação pública e aumentar uma cultura de responsabilização empresarial — isto é, uma versão de responsabilização adaptada ao mercado.

No entanto, o teste fundamental da RSE na protecção dos direitos das trabalhadoras é saber se esta implica uma mudança genuína das condições de trabalho para as mulheres. As provas não são claras. No Reino Unido, a Iniciativa para a Ética no Comércio (ETI) — que é gerida por empresas, ONGs e sindicatos — criou um Código Base, a partir das convenções da OIT, que permite a organizações como a Organização das Mulheres Trabalhadoras do Quénia (KEWWO) pressionarem empresas a darem às mulheres trabalho mais estável e bem remunerado na indústria floral queniana.<sup>36</sup> Em colaboração com outras organizações de direitos dos trabalhadores, a ONG sediada no Reino Unido, Mulheres Trabalhadoras do Mundo, estabeleceu uma cadeia de fornecimento bem visível que liga os campos do Quénia e os supermercados no Reino Unido, podendo assim utilizar os procedimentos de queixa da ETI para reportar as queixas das trabalhadoras no Quénia directamente aos compradores britânicos.

Pelo contrário, entrevistas às “maquiladoras” na América Central provaram que a existência de códigos de trabalho voluntários não fizeram muita diferença. Estas trabalhadoras sentiram que os códigos não tinham trazido aquilo que precisavam: salários mais altos, serviços de guarda de crianças e segurança física para o regresso nocturno das fábricas a casa. Reconheceram algumas mudan-

ças, especialmente no ambiente de trabalho, nomeadamente mais ar fresco, luz, mais atenção à higiene e às saídas de emergência. Contudo, os inspectores não sondaram as trabalhadoras ou, quando o fizeram, foi apenas na presença dos empregadores, e não criaram um mecanismo de queixa dando às mulheres a possibilidade de levantar questões durante as inspecções.<sup>37</sup> Na Nicarágua, onde as mulheres têm sido instrumentais na adopção de um código conhecido como “Emprego Sim, Mas com Dignidade”, Sandra Ramos e María Elena Cuadra, do Movimento de Mulheres da Nicarágua, disseram: “Claro que sabemos que o código não vai resolver os nossos problemas. É apenas um mecanismo de ajuda. Os problemas subjacentes à pobreza e ao desemprego são o que faz com que os trabalhadores aceitem más condições e salários baixos.”<sup>38</sup>

Em 2007, respondendo a um pedido do Governo do Egipto, a UNIFEM, em parceria com o Banco Mundial e o Centro Internacional de Investigação sobre as Mulheres (ICRW), lançou um programa de empresarial que promove o acesso das mulheres ao emprego, formação e progressão na carreira nas empresas privadas. O projecto Modelo de Equidade de Género no Egipto (GEME) baseia-se no Projecto de Equidade de Género do México (*Generosidad* — Generosidade), financiado pelo Banco Mundial, que tem como objectivo examinar os obstáculos com base no género existentes no meio empresarial, de modo a melhorar a gestão global dos recursos humanos nas empresas privadas. Este modelo possibilita que as empresas identifiquem as desigualdades entre homens e mulheres no local de trabalho; esforça-se por corrigir disparidades com base no género; e promove um melhor ambiente de trabalho. O GEME atribui um esquema de rotulagem às empresas que respeitam o seu sistema, o que permite que empresas se intitulem como defensoras dos direitos das mulheres.<sup>39</sup>

### Consciençialização do consumidor e comércio ético

Quando se chega à distribuição, as empresas frequentemente actuam em função dos consumidores, muitos dos quais são mulheres com consciência social, preocupados com as condições em que os produtos que compram são produzidos. As companhias sabem que a promoção de uma imagem ética é boa para os negócios. Como disse Dan Henkle, vice-presidente para a

A 19 de Novembro de 2007, a empresa guatemalteca MD de calçado para mulheres lançou uma série de anúncios em Tegucigalpa. O primeiro mostrava as pernas de uma mulher saindo de um lençol numa mesa do médico legista, os pés calçados nuns sapatos de salto alto brilhantes abertos à frente, com uma etiqueta do médico atada ao dedo. O segundo mostrava uma mulher morta caída num sofá e num segundo plano, mais desfocado, a cabeça e os braços pendurados. Sobre cada anúncio estava impresso o slogan, ‘Nueva colección: Está de muerte’ (‘Nova colecção: É de morrer’).<sup>i</sup>

A Guatemala tem uma das taxas mais altas de homicídio de mulheres reportados no mundo — 2 199 casos de assassinatos violentos de mulheres foram reportados entre 2001 e 2005. Nos dias que se seguiram à publicação dos anúncios em autocarros e cartazes afixados por toda a capital, houve uma insurreição popular contra a campanha da MD. Foram publicados artigos sobre os anúncios nos principais jornais da Guatemala; enviadas cartas condenando o aparecimento destes nas suas páginas editoriais e fervilharam “blogs” na internet com comentários.

Durante a marcha comemorativa do Dia Internacional da Erradicação da Violência Contra as Mulheres, a 26 de Novembro de 2007, activistas anunciaram uma estratégia bifurcada: persuadir a MD a retirar campanha através das vias legais e, caso isso falhasse, juntarem-se a outras organizações de mulheres da América Central para boicotarem os produtos da MD.<sup>ii</sup> Receberam mensagens de solidariedade de redes de mulheres de toda a América Latina e de Espanha, e largo apoio de diversos sectores da população guatemalteca.<sup>iii</sup>

A campanha publicitária durou apenas 13 dias.<sup>iv</sup> Inicialmente, a empresa publicitária publicou uma declaração indicando que a intenção dos seus anúncios não era de modo algum sugerir a violência contra as mulheres ou defender o seu assassinato, mas apenas o de jogar com a frase coloquial ‘é de morrer’.<sup>v</sup> Finalmente, depois de um pedido de desculpa por escrito no *El Periódico*, a MD retirou os anúncios, com sentidas desculpas a todos os ofendidos.<sup>vi</sup>

Responsabilidade Social da empresa de vestuário “The Gap, Inc.”: “Agir de forma ética não só é o que deve ser feito — como também abre novas vias para melhorar a forma como os negócios são feitos”.<sup>40</sup> As mulheres também puseram em prática o seu poder de consumidoras para exigirem um tratamento digno por parte das companhias que se dirigem às consumidoras. Um recente caso na Guatemala, descrito na Caixa 4E, dá-nos um exemplo de protestos das mulheres contra anúncios inapropriados de produtos.

O crescimento do consumo ético, em conjunto com as campanhas de sensibilização dos sindicatos e ONG para os direitos dos trabalhadores, está a obrigar mais empresas a terem em conta as condições de trabalho ao longo das suas cadeias de fornecimento e mesmo nas suas estruturas internas, incluindo na composição dos seus órgãos executivos. Por exemplo, a Global Reporting Initiative (GRI), que tem uma rede envolvendo 30 000 empresas, sociedade civil, organizações profissionais e laborais em dezenas de países, criou o que é conhecido como a “norma para a indústria” global, que permite às empresas fazer uma auto-avaliação nas áreas social, económica e ambiental. Sugere, contudo, um número limitado de indicadores para a igualdade de género sobre os quais

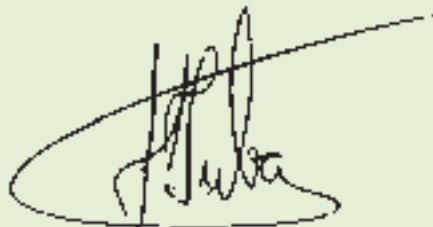
as companhias devem reportar, que apenas incluem a composição da sua força de trabalho por sexo, a percentagem de homens e de mulheres nos órgãos executivos e a disparidade salarial entre mulheres e homens por categoria.<sup>41</sup> Contudo, nenhum destes indicadores avalia o impacto das acções de uma empresa nos direitos das mulheres.

## Conclusão

Há cada vez mais provas da existência de uma falha de responsabilização entre Governos e actores económicos nacionais e transnacionais do sector privado quanto às mulheres pobres, à margem das economias formais.<sup>42</sup> Uma potencial solução é melhorar os mecanismos de responsabilização a nível internacional, mas as instituições comerciais internacionais raramente reconhecem como sua obrigação a defesa dos direitos das mulheres. Conforme referido no Capítulo 6, as instituições internacionais financeiras, de desenvolvimento e segurança são responsáveis perante as mulheres, da mesma forma que os Estados membros que compõem as suas estruturas executivas. A responsabilização perante as mulheres no mercado requer, portanto, que os detentores do poder de decisão sobre políticas económicas e comer-



“ Para resolver a desigualdade em todas as suas dimensões, as mulheres têm de ser ouvidas. Daí que, durante o meu Governo, tiveram lugar em 2004 e 2007 duas Conferências Nacionais, envolvendo mais de 300 000 mulheres do Brasil inteiro, para formular as linhas de orientação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a sua implementação. Com participação e empenho, estamos a avançar para uma crescente autonomia económica das mulheres, a implementação dos seus direitos e a luta contra a violência com base no género. ”



**Luiz Inácio Lula da Silva**  
*Presidente do Brasil*

ciais consultem a sociedade civil e abram canais para a participação das mulheres.

- *Os Governos são responsáveis por criarem um mercado com base no interesse pelo bem-estar social e a igualdade género e devem ser responsabilizados pela aplicação das normas de trabalho e outras do mercado, existentes aos níveis nacional e internacional. Nem o activismo das mulheres por si só nem a auto-regulamentação empresarial será capaz de atingir esta meta. De forma a cumprirem os seus compromissos para com os direitos humanos das mulheres, os Governos têm de aplicar normas de responsabilização nas instituições de mercado.*
- *Os responsáveis pelas políticas comerciais têm de rever o mandato dos actores institucionais de forma a incorporar explicitamente a igualdade de género. As medidas contra a discriminação e os Tratados de direitos humanos têm de ser aplicados sistematicamente nas instituições nacionais e regionais responsáveis pelas políticas comerciais. A recolha de dados desagregados por sexo sobre o impacto do comércio sobre mulheres e homens deve passar a ser uma parte inerente à concepção das políticas comerciais.*
- *É essencial a participação das mulheres na negociação dos acordos comerciais e no planeamento do desenvolvimento*

*económico nacional, para que estas possam avaliar o valor e os impactos destes acordos e processos. Até que ponto os interesses públicos são defendidos pelos Governos durante as negociações com as multinacionais ou com os seus parceiros comerciais da Organização Mundial do Comércio ou de outros organismos, deve ser sujeito a um apertado escrutínio público por parte de grupos defensores dos direitos das mulheres e da sociedade civil.*

- *São necessárias medidas temporárias especiais para que o número e a influência das mulheres cresçam nos cargos executivos do sector privado. Estas são cruciais para formar um núcleo de mulheres em lugares de liderança económica. Uma vez que a proporção de mulheres nos cargos superiores de gestão parece não aumentar à mesma velocidade que a sua presença no mercado de trabalho, pode ser necessária a aplicação de quotas ou outras medidas vinculativas. A capacidade das mulheres poderem desempenhar papéis de liderança económica pode estar em perigo em alguns países onde “o êxodo de talentos” de profissionais qualificadas do sexo feminino é particularmente alto.*



Movimento Anti-Apartheid, Jan Ray Offset, Reino Unido, 1986, 43 x 59 cm; [www.politicalgraphics.org](http://www.politicalgraphics.org) Poster do arquivo do Centro de Estudos de Artes Gráficas na área da Política, Los Angeles, Califórnia

África do Sul, 1986: Mulheres estabelecem laços contra o *apartheid*.

# Justiça

**N**os tribunais do mundo inteiro, as mulheres têm desafiado e superado as injustiças baseadas no gênero. O caso de Unity Dow, em 1991, no qual foi concluído que a Lei da Cidadania do Botsuana era discriminatória contra mulheres, ou o caso Amina Lawal, na Nigéria, cuja sentença de morte por apedrejamento por um alegado adultério foi revogada pelo Tribunal de Recurso da Sharia em 2003, são exemplos de casos que atraem a atenção da imprensa e mudam a história do direito.<sup>1</sup> Os grupos de mulheres no mundo inteiro retiraram da esfera privada a violência doméstica, a falta de direitos sucessórios, a violação conjugal e o assédio sexual, devendo tais questões ser tratadas na esfera pública. Como escreveu Eleanor Roosevelt, a activista dos direitos humanos:

“Afinal, onde começam os direitos humanos universais? Em pequenos locais, perto de casa, em locais tão pequenos que não são visíveis em nenhum mapa do mundo... Se esses direitos não significarem nada nesses locais, pouco significado terão

em qualquer outro local. Sem uma acção coordenada dos cidadãos para defendê-los na esfera doméstica, poderemos procurar em vão pelo progresso no mundo inteiro.”<sup>2</sup>

A contribuição das mulheres para a promoção da responsabilização no sistema judicial para todos os cidadãos derivou, em grande medida, da insistência de que a justiça começa em casa, e que os tribunais e o sistema judiciário desempenham um papel fulcral enquanto garantes de que o enquadramento jurídico é aplicado de uma forma integral, justa e uniforme a todos os indivíduos: ricos e pobres, jovens e idosos, mulheres e homens.

O sistema jurídico — que abrange o enquadramento jurídico, o poder judiciário, o ministro da justiça, os promotores e investigadores, as associações de advogados, os sistemas tradicionais e as práticas consuetudinárias — é de particular importância para a responsabilização perante as mulheres por dois motivos principais. Primeiro, o papel essencial do poder judiciário como árbitro final das queixas contra outros sistemas

de responsabilização (sistemas eleitorais, legislaturas, a administração pública) transformou-o numa arena crítica na qual podem ser abordados os abusos contra as mulheres na esfera pública, tais como o assédio sexual perpetrado pelas autoridades públicas, uma distribuição tendenciosa do património público baseada no género ou processos eleitorais imperfeitos. Segundo, como as mulheres são mais susceptíveis do que os homens ao exercício arbitrário do poder na família e na comunidade, o direito e o processo judicial têm provado a sua importância crítica para demonstrar que os relacionamentos entre mulheres e homens não estão fora do alcance da justiça. Portanto, o sistema jurídico sustenta o estado de direito como a base para a responsabilização no exercício da autoridade pública, assim como do poder privado.

É este o ideal. No entanto, a realidade vivida pelas mulheres — sobretudo aquelas que são pobres — é frequentemente muito diferente. (ver o Painel: Discriminação contra as mulheres). Este capítulo examina como as mulheres têm recorrido ao sistema jurídico, tanto a nível nacional como internacional, formal e informalmente, para reivindicar os seus direitos. Mostra como os sistemas jurídicos, tanto os formais como os informais, regra geral, não tomam o género em consideração, e como isso afecta as mulheres em casa e na arena pública. Analisa as três grandes vias seguidas pelas mulheres para eliminar as distorções de género e conquistar a responsabilização<sup>3</sup>:

- a *normativa* — promover mudanças nas atribuições ou no mandato do sistema judicial nos termos da constituição e do enquadramento jurídico;

## PAINEL | Discriminação contra as mulheres <sup>1</sup>

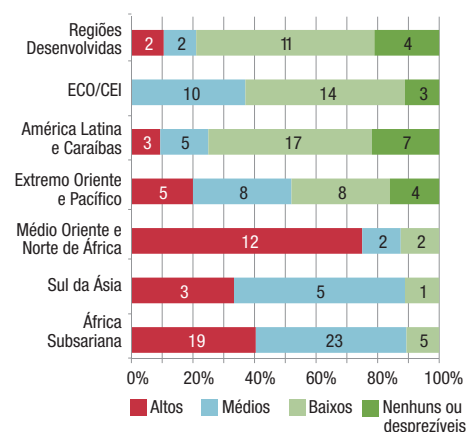
Os dados mostram que persistem práticas discriminatórias em quase todas as partes do mundo. A Base de Dados de Direitos Humanos Cingranelli-Richards de 2004 avalia os direitos sociais e económicos das mulheres, no tocante às garantias legais e à sua aplicação na prática. O Gráfico A mostra as disparidades regionais no que toca aos *direitos sociais* das mulheres, que incluem os direitos a: receber heranças em igualdade; contrair matrimónio numa base de igualdade com os homens; viajar para o estrangeiro; obter um passaporte; conferir cidadania aos seus filhos ou marido; pedir divórcio; possuir, adquirir, gerir e manter as propriedades trazidas para o matrimónio; participar em actividades sociais, culturais e comunitárias; e, finalmente, o direito à educação.

O Gráfico B avalia a discriminação no acesso aos *direitos económicos*, incluindo: salário igual para trabalho igual; livre escolha da profissão ou emprego e o direito ao emprego remunerado sem a necessidade de obter a autorização do marido ou de um parente do sexo masculino; igualdade nas práticas de contratação e promoção; segurança no emprego (licença de maternidade, subsídio de desemprego, etc.); e ausência de discriminação por parte dos empregadores. Também estão incluídos os direitos a não serem vítimas de assédio sexual no local de trabalho; não trabalharem à noite; a não trabalharem em profissões classificadas como perigosas; e a trabalharem nas forças armadas e nas forças de segurança. O gráfico mostra que os direitos económicos das mulheres tendem a ter uma base mais firme na lei do que os direitos sociais.

É necessário implantar um contexto jurídico que seja propício ao empoderamento das mulheres. O índice de Cueva, de 2006, do ambiente jurídico propício ao empoderamento das mulheres, baseia-se nas pontuações atribuídas por Cingranelli-Richards ao empenho e à capacidade do governo para fazer cumprir os direitos sociais, económicos e culturais das mulheres, completados por variáveis que se prendem com os instrumentos internacionais relativos aos direitos. Quando avaliado em comparação com a Medida de Empoderamento de Género (GEM, na sigla em inglês), que mede a situação das mulheres no tocante à tomada de decisão económica, à representação política e à parcela feminina dos rendimentos, emerge uma correlação significativa (Gráfico C). Mostra que a existência de um contexto jurídico propício é uma condição necessária, mas não suficiente, para melhorar a posição e o empoderamento económico e político das mulheres.

### GRÁFICO A | As mulheres sofrem discriminação no acesso a direitos sociais

Número de países com níveis baixos, médios e altos de discriminação, 2004



Notas: "Altos" indica que não havia direitos sociais para mulheres previstos na lei e que a discriminação sistemática baseada no sexo pode ter sido integrada na lei. "Médios" indica que as mulheres tinham alguns direitos sociais ao abrigo da lei, mas estes direitos não eram efectivamente aplicados. "Baixos" indica que as mulheres tinham alguns direitos sociais ao abrigo da lei, e que o governo punha estes direitos em prática efectivamente, permitindo ainda assim um baixo nível de discriminação da mulher em questões sociais. "Nenhum ou desprezíveis" indica que todos ou quase todos os direitos sociais da mulher eram garantidos pela lei e que o governo executava plena e vigorosamente estas leis.

Fonte: Base de dados de Direitos Humanos CIRI.

- a *processual* — assegurar a implementação de mudanças jurídicas por meio de instituições tais como o poder judiciário e a polícia que aplica as leis, e nos seus procedimentos operacionais, incluindo as normas de equidade processual, procedimento probatório e admissibilidade;
- a *cultural* — mudanças nas atitudes e práticas dos responsáveis pela protecção das mulheres contra o exercício arbitrário do poder.

Finalmente, o capítulo levanta a questão da responsabilização perante as mulheres no contexto dos *sistemas jurídicos informais*, que representam a experiência de justiça da maioria das mulheres e onde as normas nacionais e internacionais de direitos humanos podem ter pouca relevância.

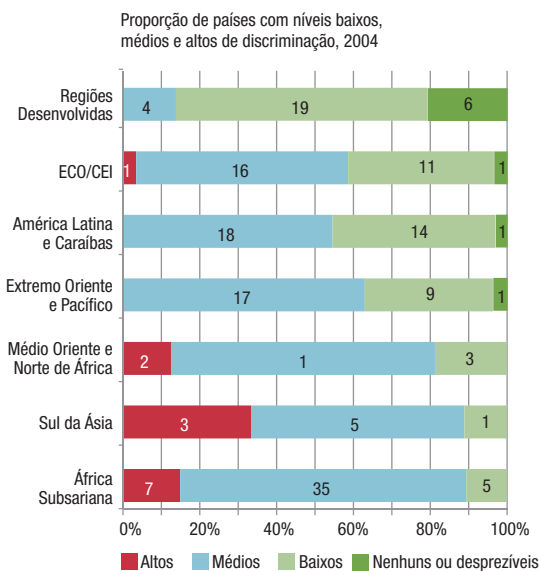
O capítulo é concluído com um breve histórico de algumas das estratégias utiliza-

das pelas mulheres para aplicar as normas internacionais de direitos humanos com vista a aumentar a responsabilização a nível nacional.

## O nível normativo: A igualdade de género no direito

Nas últimas décadas, tem havido um progresso admirável na quantidade e qualidade das leis destinadas a promover os direitos das mulheres no âmbito dos sistemas jurídicos formais. Uma das principais realizações tem sido o atenuar da barreira entre o direito público e privado, insistindo, por exemplo, que o dever de protecção do Estado se estende à protecção contra a violência doméstica e à igualdade de direitos no casamento (ver a Caixa 5A: O Direito da Família em Marrocos).

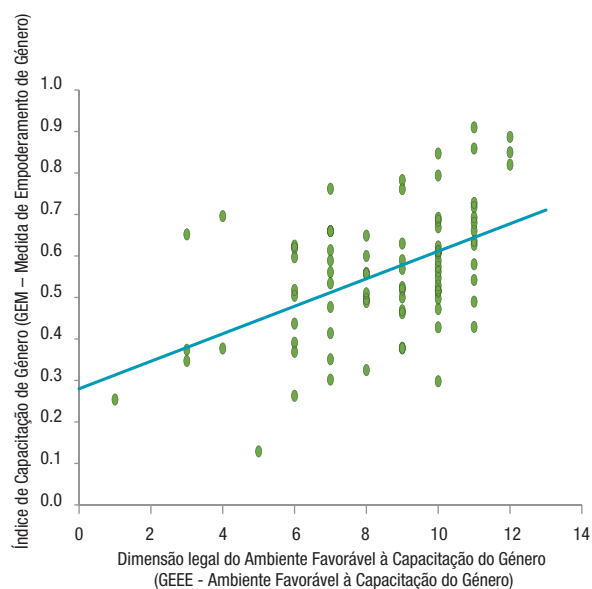
**GRÁFICO B** | As mulheres sofrem discriminação no acesso a direitos económicos



Notas: Ver notas para o Gráfico A; neste caso as classificações são para graus de codificação e aplicação de direitos económicos.

Fonte: Base de dados de Direitos Humanos CIRI.

**GRÁFICO C** | Correlação entre um quadro legislativo propício e a realização dos direitos das mulheres



Notas: Inclui 83 casos; o GEM corresponde a 2005; dados sobre a dimensão legal do GEEE foram estruturados a partir da base de dados Cingranelli-Richards [CIRI] 2004 e informações sobre as variáveis relacionadas com a CEDAW e a Plataforma de Acção de Pequim para o ano de 2004. As conclusões de Cueva 2006 foram recalculadas usando informações actualizadas. Para mais informações, ver Cueva 2006.

Fontes: Cueva Beteta, H. (2006); UNDAW (2004); A base de dados de Direitos Humanos CIRI; e PNUD (2007).

## Implementação das normas e obrigações internacionais

Existe uma norma universal para a igualdade de gênero desde 1945, quando a Carta das Nações Unidas declarou a iniciativa de alcançar “o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de... sexo” como um objectivo da Organização das Nações Unidas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e posteriores tratados de direitos humanos também são inequívocos no tocante à igualdade entre mulheres e homens. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), adoptada em 1979, oferece a definição da discriminação com base no sexo e estabelece as medidas necessárias para a sua eliminação e a realização da igualdade de gênero. A CEDAW é uma fonte vinculativa do direito internacional para os Estados signatários. Outras novas e importantes normas regionais na área dos direitos humanos, como o protocolo adicional da Carta Africana sobre os direitos humanos das mulheres, reforçam o

enquadramento jurídico dos direitos humanos das mulheres.

O Comité da CEDAW, que consiste em 23 peritos independentes incumbidos de monitorizar o desempenho no que toca à harmonização das leis e práticas nacionais com as disposições da CEDAW, tem autoridade para realizar inquéritos quando há indícios que sugiram um padrão de violações constantes e flagrantes dos direitos das mulheres. De quatro anos em quatro anos, os países são obrigados a comunicar o seu progresso ao Comité e a actuar de acordo com as recomendações que recebam do Comité, incluindo a harmonização das leis e políticas nacionais com a CEDAW (ver o Painel: Aplicar em casa as leis de direitos humanos das mulheres). O Comité da CEDAW também pode receber queixas de indivíduos e grupos. Desde o estabelecimento de um procedimento de queixas ao abrigo do novo Protocolo Facultativo em 1999, o Comité pronunciou sentenças em cinco casos.<sup>4</sup> O Gráfico 5.1 resume os padrões regionais de ratificação da CEDAW e do Protocolo Facultativo, indicando os padrões regionais de reservas. O Gráfico 5.2 discrimina as reservas à CEDAW por categoria. No Médio Oriente e no Norte de África, a UNIFEM tem prestado apoio à campanha “Igualdade sem Reserva” para ajudar os Estados a harmonizar a legislação nacional com a Convenção através da remoção das reservas e para incentivar a ratificação do Protocolo Facultativo.

## Constituições

A constituição nacional é a ‘certidão de nascimento’ legal de um país. Quando o processo de adopção de uma constituição enfatiza a participação democrática de todos os intervenientes políticos e da sociedade civil, pode produzir consequências importantes para os direitos das mulheres.<sup>5</sup> A Constituição de 1996 da África do Sul, por exemplo, é geralmente considerada um modelo de constituição adoptada com base num processo participativo.<sup>6</sup> Isso deu lugar à inclusão de disposições importantes sobre a igualdade de gênero, incluindo a proibição da discriminação com base no gênero, sexo, gravidez, estado civil e orientação sexual. Da mesma forma, no Ruanda, o Preâmbulo da Constituição de 2003 vai ainda além da afirmação da necessidade de assegurar o respeito pela igualdade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, mencionando especificamente a igualdade entre homens e

### CAIXA | O Direito da Família em Marrocos<sup>i</sup> 5A

*Em 25 de Janeiro de 2004, após vários anos de intensos debates e consultas, o Parlamento Marroquino aprovou uma série de revisões abrangentes para o Moudawana, Lei do Estado Civil marroquina que engloba o direito da família que rege o estatuto das mulheres. Demarcando uma divisória delicada entre a tradição e a reforma, estas revisões significaram a formulação de um novo Direito de Família, que consagra o estatuto de igualdade das mulheres no âmbito da família. Entre as disposições principais cita-se a responsabilidade conjunta pela família partilhada pelo marido e a mulher (quando anteriormente a responsabilidade incidia exclusivamente sobre o marido), a eliminação da obrigação legal de a mulher obedecer ao seu marido, a igualdade entre o homem e a mulher no tocante à idade mínima para o casamento e progressos importantes no que toca à obrigação do Estado de executar a lei e proteger os direitos das mulheres.<sup>ii</sup>*

O Ministério da Justiça tem vindo a desempenhar um papel fulcral na implementação do Direito de Família através da modernização do sistema jurídico e, muitas vezes, em parceria com redes de mulheres de centros de crise para mulheres sobreviventes da violência. A implementação também tem sido auxiliada pelo extenso apoio recebido de outros ministérios, sobretudo do Ministério das Finanças e do Ministério do Interior. Esse esforço coordenado sublinha a mensagem de que a igualdade de direitos no âmbito da família e perante a lei requer que as mulheres tenham recursos básicos para sustentar as suas famílias e um acesso básico aos serviços. Juntas, essas mudanças estão a aproximar Marrocos do ideal de democracia e direitos humanos ao qual aspira.

mulheres, e estabeleceu limiares concretos para a representação política das mulheres.<sup>7</sup> Contudo, ainda há países em todas as regiões geográficas onde a igualdade de género não é especificada na constituição, onde há excepções à proibição da discriminação com base no sexo ou onde esta foi incluída apenas recentemente.

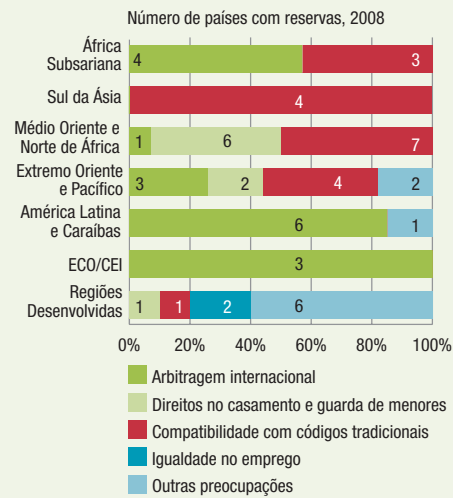
A constituição pode fornecer aos tribunais um instrumento útil para a elaboração pró-activa de definições e normas em matéria de igualdade de género. Por exemplo, na Índia, em 1997, o Supremo Tribunal tomou a medida pioneira de implementar a Constituição na ausência de leis sobre o assédio sexual no local de trabalho.<sup>8</sup> Com base na garantia de igualdade de género prevista na Constituição e em reconhecimento da natureza vinculativa da CEDAW, o Tribunal delineou definições e normas para a monitorização e penalização do assédio no local de trabalho.<sup>9</sup>

### Legislação

Uma abordagem efectiva à igualdade de género implica a reestruturação dos quadros legislativos para assegurar que os compromissos constitucionais se encontram reflectidos na legislação nacional. Por exemplo, no direito penal, têm de ser revogadas as disposições que permitem a impunidade dos perpetradores da violação no casamento<sup>10</sup> e

## GRÁFICO | Reservas à CEDAW

5.2

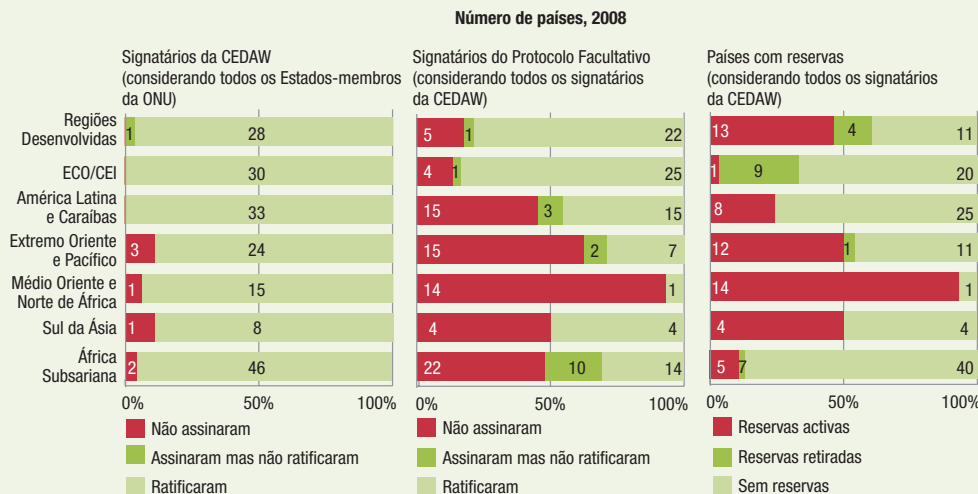


Notas: "Arbitragem internacional" refere-se a reservas registadas contra o requisito de apresentar litígios internos sobre a interpretação e execução da CEDAW para arbitragem (Artigo 29 (1)). Um Estado é classificado nesta categoria apenas quando esta for a única reserva que apresentar. "Direitos no casamento" engloba as reservas às disposições dos direitos no casamento e guarda de filhos, incluindo a transmissão de cidadania de mãe para filho. "Compatibilidade com códigos tradicionais" indica que um Estado considera algumas disposições da CEDAW incompatíveis com os códigos tradicionais; os Estados que protegem tradições de minorias em detrimento das suas próprias leis nacionais pertencem também a esta categoria. "Emprego" indica reservas relativas a disposições sobre a igualdade no emprego. "Outras preocupações" engloba países que registam diversos tipos de reservas à CEDAW ou uma reserva geral relativa à totalidade do tratado.

Fonte: Sistematização da UNIFEM com base no Website da UNDAW.

## GRÁFICO | Apoio sólido mas múltiplas reservas

5.1



Notas: "Não assinaram" refere-se a Estados que não assinaram, ratificaram, aceitaram ou aprovaram a CEDAW. "Assinaram mas não ratificaram" refere-se a Estados que assinaram o tratado mas não o ratificaram nem aceitaram. "Ratificaram" aqui refere-se à Aceitação, Ratificação ou Sucessão da CEDAW, todos legalmente obrigando os países a implementar as disposições do tratado. A mesma classificação de assinaturas e ratificações aplica-se ao Protocolo Facultativo. A CEDAW permite a ratificação com reservas. "Sem reservas" refere-se a Estados que não apresentaram reservas quanto à CEDAW ao Comité da CEDAW em nenhuma altura. "Reservas activas" refere-se ao número de países que ainda têm alguma reserva registada quanto à CEDAW. "Reservas retiradas" refere-se aos Estados que apresentaram reservas quanto à convenção no momento da ratificação, mas subsequentemente retiraram todas as suas reservas.

Fonte: Sistematização da UNIFEM com base no Website da UNDAW.

devem adoptar-se novas leis que criminalizem a violação no casamento, como fizeram alguns países. Como mostra o Gráfico 5.3, as leis relativas à agressão sexual e à violação pelo cônjuge, bem como as leis pertinentes à violência sexual e doméstica, carecem tremendamente de actualização em todas as regiões geográficas.

Os grupos de mulheres no mundo inteiro têm desempenhado um importante papel na luta por reformas do sistema jurídico. Na Turquia, os grupos de mulheres lutaram por um novo Código Penal, que foi adoptado pelo parlamento turco em 2004 e que estabeleceu penas mais elevadas para os crimes sexuais, tratou dos assassinatos em “defesa da honra”, para além de criminalizar a violação pelo cônjuge e o assédio sexual no local de trabalho. A actuação dos grupos de mulheres também foi essencial na elaboração da Lei da Violência Doméstica na Mongólia (2004),<sup>11</sup> da Lei de Protecção contra a Violência na Espanha (2004)<sup>12</sup> e da Lei Maria da Penha (2006) no Brasil, que representa o culminar de uma prolongada campanha das organizações de mulheres, envolvendo também organismos nacionais, regionais e internacionais, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

## O nível processual: implementação e aplicação

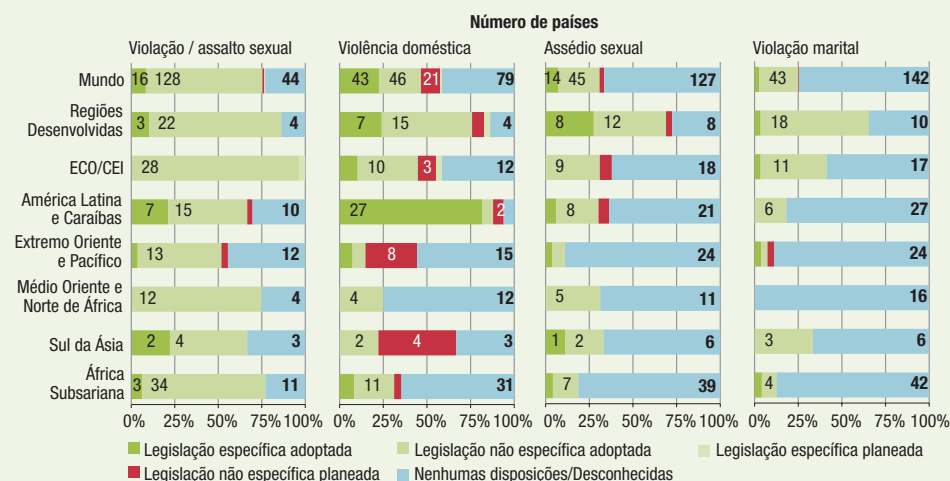
Para trazer justiça para as mulheres, não é suficiente alterar as leis. A impunidade *de facto* pelos abusos dos direitos das mulheres está, com frequência, inserida num contexto de falha de responsabilização das instituições públicas em geral. Portanto, para as mulheres em muitas partes do mundo, é provável que a experiência do sistema jurídico sofra de todos os problemas associados à má prestação de serviços, incluindo a corrupção e a falta de acesso, que podem transformar as garantias legais de igualdade de direitos numa farsa.

### Mulheres que procuram obter justiça

Para as mulheres, vários factores agravam os obstáculos comumente encontrados pelos pobres e grupos carentes que recorrem à justiça. Uma mulher pode deparar-se com dificuldades para utilizar os tribunais pois as suas provas não têm o mesmo peso que as de um homem; pode deparar-se com prescrições que a impedem de mover uma acção; pode recear sanções por questionar os pressupostos de prerrogativas masculinas; ou pode não ser capaz de chegar aos tribunais

**GRÁFICO 5.3** | Poucos países têm legislação específica pertinente ao assédio sexual e à violação marital

Um estudo realizado pela UNIFEM em 2003 indica que a violação e o assalto sexual são amplamente reconhecidos como crimes, embora em 44 países a legislação esteja ainda por formular ou não existam dados. O quadro jurídico para a violência doméstica é semelhante, mas são necessárias mais leis na África Subsaariana e no Médio Oriente. O assédio sexual e a violação marital mostram um quadro muito diferente, com uma elevada proporção de países sem disposições (ou onde não existem dados).



Notas: As informações sobre legislação a nível de país foram extraídas do apêndice 1 de UNIFEM (2003); estas informações foram organizadas segundo os agrupamentos regionais usados neste relatório.

Fonte: UNIFEM (2003).



Uma das primeiras obrigações assumidas pelos Estados Partes da CEDAW, consoante as disposições do Artigo 2.º da Convenção, é a de reformar os seus sistemas constitucionais e jurídicos para consolidar os direitos humanos das mulheres. Entre as medidas recomendadas pelo Comité da CEDAW destacam-se:

1. *Salvaguardar as garantias específicas de igualdade de género na constituição nacional e traduzir as disposições constitucionais em novas leis:* Muitas constituições no mundo prevêm direitos gerais de “igualdade” e proibições gerais contra a “discriminação”. Contudo, no contexto de uma discriminação ampla com base no género, as garantias gerais muitas vezes não protegem as mulheres. Portanto, uma ‘norma de ouro’ no que toca à reforma constitucional requer que os direitos das mulheres estejam directamente firmados nos sistemas nacionais mediante a inclusão de garantias explícitas de igualdade de género na constituição da nação. Foi pela adopção dessa prática que o Comité da CEDAW elogiou o Luxemburgo, Belize, Brasil, Moçambique e Sérvia em 2007-8.<sup>i</sup>

À luz dessa norma, o Comité da CEDAW aconselhou recentemente vários países a analisar as suas constituições para incluir uma garantia explícita de igualdade entre homens e mulheres, para além de uma definição de discriminação das mulheres em harmonia com o Artigo 1.º da Convenção. De acordo com o Artigo 1.º, “a expressão ‘discriminação contra as mulheres’ significa qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo, que tenha como objecto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pelas mulheres, independentemente do seu estado civil, com base na igualdade dos homens e das mulheres, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social, cultural e civil ou em qualquer outro domínio.”<sup>ii</sup>

2. *Passar da igualdade “formal” para a “substantiva”:* Muitos sistemas jurídicos no mundo inteiro continuam a actuar com uma definição antiga da discriminação, baseada no que se conhece como igualdade ‘formal’. Isso significa que se considera que a discriminação ocorre apenas quando a lei destaca que um determinado grupo não pode ser objecto de tratamento inferior. Assim, quando as mesmas leis são aplicadas a todos os grupos, considera-se que a igualdade foi alcançada. Em contraste, a igualdade “substantiva”, como definida pela CEDAW, requer uma abordagem centrada nos resultados e não meramente em processos iguais.

Por exemplo, de acordo com uma interpretação puramente formal do fim da discriminação, um governo teria eliminado com êxito a discriminação contra as mulheres na participação política após revogar as leis que proíbem as mulheres de votar ou concorrer a cargos. Contudo, nos termos da CEDAW, o governo não teria cumprido as suas obrigações até que um número comparável de mulheres e homens estejam efectivamente a votar e a ser eleitos.<sup>iii</sup> As constituições da África do Sul, Ruanda e Canadá actuam com base na igualdade substantiva.<sup>iv</sup> A UNIFEM actualmente apoia a integração das disposições da CEDAW às constituições novas ou reformadas da Sérvia, Kosovo, Bósnia e Herzegovina, e Montenegro.<sup>v</sup>

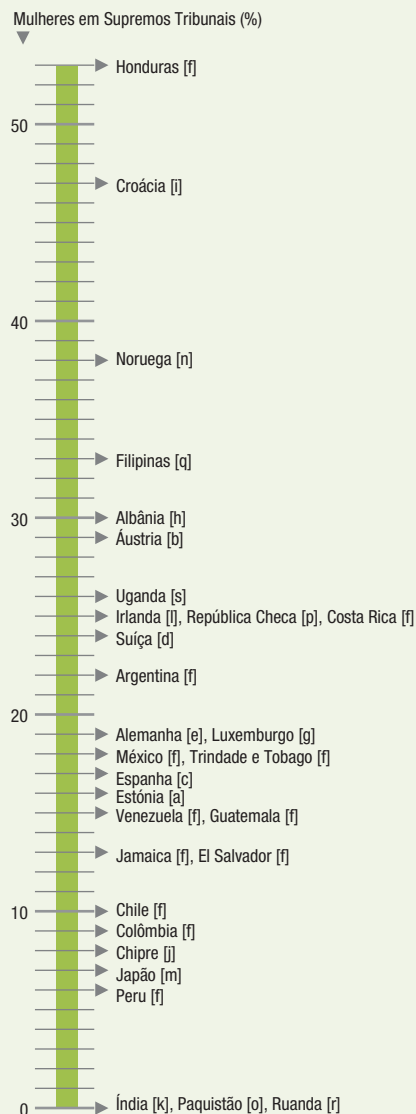
3. *Aumentar a compreensão das leis internacionais e nacionais sobre a igualdade dos géneros.* O Comité da CEDAW sublinhou que as autoridades locais, sobretudo nas áreas rurais, devem ser incluídas nos programas de sensibilização, e que é necessário tomar medidas especiais para alcançar os grupos de mulheres mais desfavorecidas, incluindo as de minorias raciais e populações indígenas. O trabalho do UNIFEM em sete países do Sudeste da Ásia é um exemplo do apoio ao desenvolvimento, não só das competências dos governos para implementar a CEDAW, como das competências das organizações da sociedade civil (OCS) para aplicarem a CEDAW de forma a obter uma maior responsabilização perante as mulheres. Por exemplo, no Vietname, a UNIFEM organizou uma acção de formação em 2006 para uma rede de 20 organizações não governamentais (ONG) locais, conhecidas como GenComNet. Subsequentemente, esta rede preparou um “relatório sombra”, o primeiro de sempre realizado no Vietname, sobre a implementação da CEDAW.<sup>vi</sup>

4. *Fornecer os recursos financeiros e humanos necessários:* Apesar de a CEDAW requerer que as constituições e as leis sejam harmonizadas com a Convenção, a obrigação do Estado não termina aí. A CEDAW requer a sua efectiva implementação. Portanto, o estado de implementação de novas leis e políticas torna-se um importante foco de discussão no diálogo do Comité da CEDAW com os Estados Partes.

Uma grande e frequente restrição é a falha do Estado em fornecer os recursos financeiros e humanos necessários para a implementação. Para enfrentar esse desafio no Camboja, o trabalho da UNIFEM no tocante à CEDAW em 2006 contribuiu para a promulgação, pelo Primeiro-Ministro, de uma directiva para que todos os ministérios sectoriais implementem as Observações Finais da Convenção. A directiva atribuiu tarefas concretas a cada ministério e dotações orçamentais a todos os governos provinciais para a disseminação das Observações Finais do Comité da CEDAW.<sup>vii</sup> Na Nigéria, a UNIFEM apoiou um estudo que analisou o impacto da CEDAW sobre o sistema jurídico nacional para identificar e ultrapassar os desafios relacionados com a adopção dos enquadramentos jurídicos e políticos adequados à plena implementação e aplicação das disposições destinadas a proteger e promover os direitos da mulher.<sup>viii</sup>

## GRÁFICO 5.4 | Juízas em Supremos Tribunais

Mais de dois terços dos países seleccionados têm Supremos Tribunais nos quais menos do que 25% dos juizes são mulheres.



Notas: Para países da América Latina, os dados referem-se à percentagem de mulheres entre os magistrados, Ministros e Juizes nos Supremos Tribunais de Justiça. Para África, Ásia, Europa e CEI os dados referem-se à percentagem de mulheres entre os Juizes dos Supremos Tribunais, incluindo os Presidentes dos Supremos Tribunais.

Fontes: [a] Website dos Tribunais de Direito Civil, Penal e Administrativo da Estónia (acedido em Junho de 2008); [b] Website do Tribunal Constitucional da Áustria; [c] Website do Tribunal Constitucional de Espanha; [d] Website do Tribunal Federal da Suíça; [e] Website do Primeiro e Segundo Senados do Tribunal Constitucional Alemão; [f] Website da Formisano, M. & Moghadam, V.(2005); [g] Website do Conselho de Estado do Luxemburgo; [h] Website do Supremo Tribunal da Albânia; [i] Website do Supremo Tribunal da Croácia; [j] Website do Supremo Tribunal de Chipre; [k] Website do Supremo Tribunal da Índia; [l] Website do Supremo Tribunal da Irlanda; [m] Website do Supremo Tribunal do Japão; [n] Website do Supremo Tribunal da Noruega; [o] Website do Supremo Tribunal do Paquistão; [p] Website do Supremo Tribunal da República Checa; [q] Website do Supremo Tribunal das Filipinas; [r] Tripp, A. M. (2005).

em virtude das distâncias envolvidas ou de custos eventualmente proibitivos. Em consequência desses obstáculos ao acesso, as mulheres têm dificuldade em entrar com uma acção nos tribunais formais.

*Possibilidade jurídica:* os tribunais são alguns dos foros mais importantes para avaliar a responsabilização do sistema jurídico perante as mulheres. Mas também podem ser o local onde a aplicação da lei cessa ou o motivo de esta nunca começar, pois as mulheres carecem eventualmente dos mesmos direitos jurídicos dos homens. As normas de possibilidade jurídica, por exemplo, podem impedir as mulheres de litigar os seus maridos nos casos de abuso doméstico. Para as mulheres, um aspecto importante da reforma jurídica tem sido o reconhecimento do seu *locus standi* — o seu direito de mover uma acção num tribunal — um reflexo da sua personalidade jurídica ao abrigo da lei. Por exemplo, na Bolívia, até 1995 as mulheres não podiam formalizar acusações contra os maridos por violência doméstica pois a Secção 276 do seu Código de Processo Penal previa que “nenhuma pena será aplicada quando as lesões... são causadas pelo marido ou pela mulher”.<sup>13</sup> Em termos de normas processuais e de procedimento probatório, os tribunais de alguns países continuam a considerar que o depoimento de uma mulher tem apenas metade do peso do depoimento de um homem.<sup>14</sup>

*Prescrições:* outro obstáculo inserido em muitos sistemas jurídicos é a imposição de prazos para mover uma acção num tribunal. Isso pode representar uma discriminação das mulheres que querem mover acções por um abuso sexual ocorrido eventualmente há muito tempo, porque a vítima precisou de tempo para ultrapassar os custos psicológicos, sociais ou financeiros associados à denúncia dos perpetradores e à procura dos tribunais. As investigações sugerem, por exemplo, que as vítimas de violação, com frequência, não recorrem à justiça senão anos após a agressão, quando é mais difícil obter provas e os tribunais podem estar impedidos de ouvir o caso.

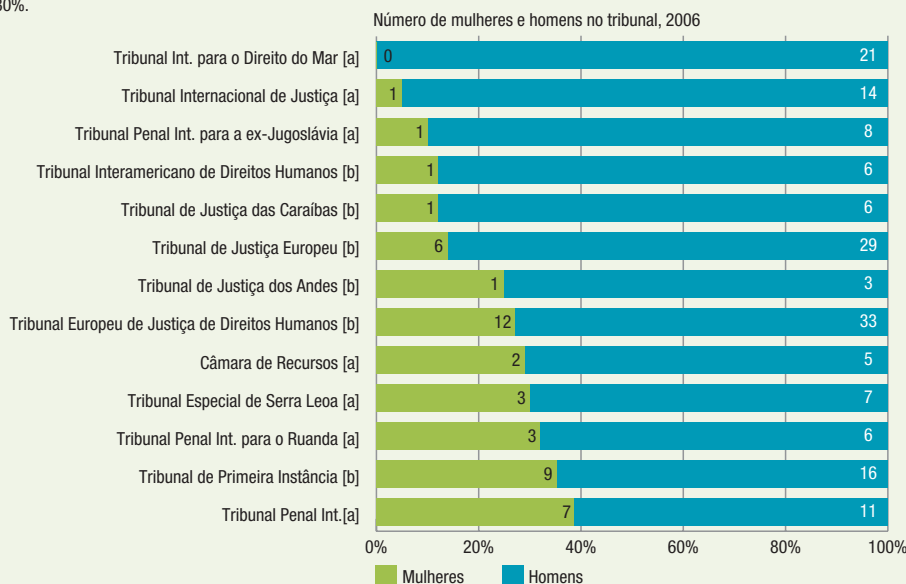
Por isso, os defensores dos direitos das mulheres têm argumentado que os sistemas jurídicos devem reconhecer a violação como crime sem prescrição, como é o caso dos crimes de assassinato e de sequestro.<sup>15</sup>

*Risco de sofrer violência adicional:* as restrições específicas enfrentadas pelas mulheres ao denunciar e exigir acções judi-

## GRÁFICO | Juízas em Tribunais Internacionais

5.5

As mulheres estão sub-representadas em tribunais internacionais e regionais, sendo que apenas um terço tem percentagens superiores a 30%.



Notas: Os números para o Tribunal de Justiça Europeu incluem tanto juízas como advogados em geral. O Tribunal de Primeira Instância é um tribunal independente vinculado ao Tribunal de Justiça Europeu. [a] refere-se a tribunais internacionais e [b] tribunais regionais.

Fonte: Terris, D., Romano, C., & Schwebel, S. (2007).

ciais contra crimes de violência sexual têm conduzido a sucessivas medidas de protecção. Os Tribunais Penais Internacionais para o Ruanda (ICTR) e a ex-Jugoslávia (ICTY), por exemplo, contam com medidas de protecção de testemunhas para as vítimas de ataque sexual, incluindo o uso de pseudónimos, a realização de audiências privadas, o disfarce das vozes das vítimas e a não divulgação dos seus nomes aos acusados. Essas medidas visam impedir que as mulheres sejam forçadas a escolher entre a justiça e a segurança pessoal.<sup>16</sup> Ainda assim, denunciar os perpetradores pode ser um processo difícil. As defensoras dos direitos das mulheres na República Democrática do Congo, por exemplo, enfrentam ameaças de morte e intimidações ao recolherem provas de violência sexual para comunicar aos tribunais internacionais.<sup>17</sup>

**Acesso físico:** as principais instituições de justiça, tais como os tribunais, as conservatórias, a polícia e os serviços de acção judicial, tendem a concentrar-se nas áreas urbanas, dificultando assim o acesso. Para resolver os problemas do acesso à justiça para as mulheres e os pobres na África do Sul, os Centros de Atendimento *Thuthuzela* — uma palavra Xhosa que significa ‘conforto’ —

oferecem às vítimas serviços simplificados e disponíveis 24 horas por dia, incluindo a polícia, conselheiros, médicos, preparação judicial e um promotor.<sup>18</sup> Na Índia, pelo menos dois Estados criaram tribunais itinerantes — autocarros completos com computadores, registos e assentos, que são estacionados em cidades remotas em alternância.<sup>19</sup> Na Indonésia, os tribunais itinerantes também foram utilizados após o tsunami de 2004, que destruiu a capacidade do Estado para realizar os tarefas rotineiras, tais como as reivindicações de propriedade da terra.<sup>20</sup> Na China, os tribunais itinerantes estão a ser utilizados com uma frequência cada vez maior para melhorar o acesso ao sistema jurídico formal nas áreas rurais.<sup>21</sup>

Vale a pena reiterar que os homens têm de promover as mudanças e as reformas no tocante à responsabilização perante as mulheres. A dominância masculina nos cargos judiciais e policiais pode intimidar as mulheres. O simples aumento do número de mulheres no poder judiciário não resolverá esse problema se não forem sensíveis ao género, mas há indícios de que uma maior representação feminina tende a melhorar o acesso das mulheres aos tribunais.<sup>22</sup> Nos quadros judiciais, tanto os homens como as

mulheres precisam de formação e de melhorar as suas competências sobre a igualdade de género para implementar as novas leis dos direitos das mulheres. A UNIFEM tem apoiado a Associação Internacional de Juízas (IAWJ, na sigla em inglês) na sua formação de 1 400 juízas e juizes sobre a jurisprudência em matéria de igualdade de género na África Austral e, nesse processo, tem procurado incentivar mais mulheres a entrar na profissão jurídica. Todavia, como mostram os Gráficos 5.4 e 5.5, os sistemas jurídicos ainda têm muito por onde melhorar relativamente ao recrutamento de mulheres em todos os níveis.

### Aplicação da lei de uma forma sensível ao género

Para que as leis pertinentes ao género sejam implementadas e executadas, as instituições que executam a lei podem precisar de ser reformadas para eliminar as tendenciosidades de género. Se a polícia não internalizar as novas perspectivas sobre os direitos das mulheres, sobretudo no que se refere à violência doméstica e sexual, os obstáculos à efectiva investigação e acção judicial referente aos crimes contra as mulheres poderão assumir dimensões ainda maiores. Esses obstáculos incluem a falta de denúncias das vítimas e testemunhas, a pressão para tratar dos casos de violência contra as mulheres como disputas domésticas que devem ser resolvidas fora do sistema de justiça penal, para além da tendência de culpar, envergonhar ou isolar a vítima. Nos casos de violência doméstica ou entre parceiros íntimos, por vezes, a polícia ou não responde, ou actua com hostilidade em relação às mulheres que denunciam tais incidentes. Pior ainda, a própria polícia pode cometer crimes contra as mulheres, desde o assédio sexual nas ruas até ao assalto sexual nas cadeias. Estes problemas têm gerado inovações nas instituições sensíveis ao género para reformar os sistemas de forças de segurança (ver o Painel: Reforma da polícia e responsabilização perante as mulheres).

### Pouco investimento na justiça para as mulheres

A sensibilidade ao género na implementação e aplicação da lei requer iniciativas concretas destinadas a facilitar o acesso das mulheres aos tribunais e advogados, a consideração dos riscos sociais e físicos que enfrentam e alterações na forma como os crimes são

processados e as leis são aplicadas. Algumas dessas alterações implicam custos significativos, tais como a prestação de assistência jurídica adequada, as varas de família, a viabilização do acesso físico, a criação de unidades de família nas esquadras de polícia, para além de recrutamento e retenção de mulheres nos quadros. Portanto, a responsabilização perante as mulheres no poder judiciário deve incluir iniciativas destinadas a disponibilizar recursos adequados para melhorar o acesso das mulheres à justiça e aos serviços policiais sensíveis ao género.

A assistência jurídica financiada pelo Estado, incluindo auxiliares jurídicos pagos para ajudar nos procedimentos simples, tais como dar entrada a formulários-padrão que não requerem um advogado, pode ser um grande apoio para ajudar as mulheres a apresentar reivindicações dos seus direitos legais, como a pensão de alimentos dos seus filhos. Nos Estados Unidos, algumas cidades, como Nova Iorque e Washington, utilizam recursos públicos para apoiar a prestação de serviços gratuitos ou subsidiados de creche próximos dos tribunais, com vista a permitir a presença das mães nas audiências e facilitar o acesso das mulheres à justiça.<sup>23</sup> No Egipto, até 2004 as disputas domésticas eram resolvidas em tribunais penais. Com o objectivo de criar um ambiente mais propício para as famílias, que seja acessível e não intimide mulheres e crianças, a UNIFEM ajudou a criar Varas de Família específicas, com assistentes sociais entre os seus quadros.<sup>24</sup>

Não há nenhuma análise sistemática do financiamento ao sector do “estado de direito” segundo uma perspectiva de género. Contudo, uma análise dos projectos de estado de direito do Banco Mundial pode servir como indicação das prioridades de financiamento. O Gráfico 5.6 mostra que os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial para actividades que mencionam o estado de direito como tema representam uma pequena parcela do total de empréstimos. Uma análise da base de dados dos projectos financiados pelo Banco Mundial mostra que o género é indicado como subtema em menos de um por cento do total de empréstimos para projectos com o tema do estado de direito.<sup>25</sup>

## Sistemas jurídicos informais

Em alguns países, em especial no mundo em desenvolvimento, a maior parte das mu-

Iheres nunca entrará em contacto com o sistema jurídico formal. A sua experiência de justiça passa pelos mecanismos tradicionais ou informais, que em geral criam um difícil dilema para as mulheres. Por um lado, tendem a ser mais próximos, mais baratos e frequentemente mais eficientes do que os sistemas jurídicos formais, e as decisões também podem estar imbuídas de maior legitimidade na comunidade local.<sup>26</sup> Por outro lado, a percepção comum das instituições informais de justiça é que respondem às mulheres de uma forma precária, e isto quando respondem. A sua forma de defender os direitos das mulheres está frequentemente enraizada em visões tradicionais dos papéis em função do sexo, as quais, na realidade, podem perpetuar a discriminação.

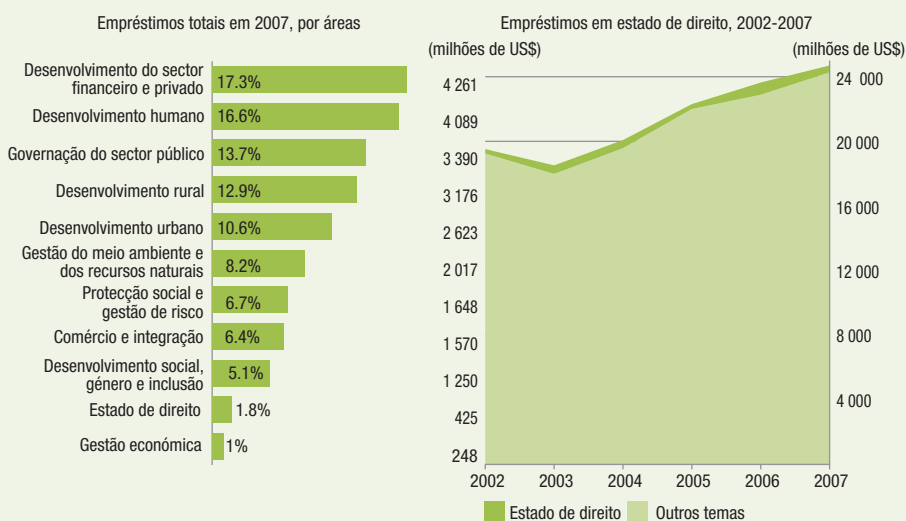
### A justiça informal e a igualdade de género

O termo “instituições informais ou tradicionais de justiça” descreve um contínuo de fóruns consuetudinários ou religiosos que tratam de uma ampla variedade de questões, incluindo a resolução de litígios, o registo de casamentos e a atribuição de direitos de propriedade e uso da terra. Numa extremidade do contínuo estão os sistemas com origem na comunidade, com pouca ou nenhuma relação visível com as estruturas formais do Estado. Entre os exemplos destacam-se os proces-

sos de mediação no âmbito familiar e entre famílias, como o *shalish*, no Bangladesh, que significa literalmente “a prática de reunir os anciãos da aldeia para resolver um litígio local”, nos quais os anciãos e os membros influentes da comunidade são responsáveis por pronunciar um veredicto após ouvir ambos os lados.<sup>27</sup> Na outra ponta do contínuo estão os fóruns “quase judiciais” patrocinados ou criados pelo Estado, mas autorizados a aplicar as normas das leis consuetudinárias ou religiosas, em vez das leis adoptadas pelo parlamento nacional. As autoridades que servem nesses fóruns são, em geral, nomeadas pelo Estado, eventualmente em consulta com a comunidade. Um exemplo disso são os comités de adjudicação da terra no Quênia, compostos pelos anciãos da aldeia e por uma autoridade do governo responsável pela adjudicação da terra, que medeiam as controvérsias de titularidade.<sup>28</sup>

De que forma podem as instituições informais de justiça ser responsabilizadas pela protecção dos direitos das mulheres? No caso dos fóruns patrocinados ou criados pelo Estado, pode argumentar-se que os princípios constitucionais da igualdade de género e da não-discriminação também se aplicam às instituições informais de justiça. No Uganda, por exemplo, os Tribunais de Conselho Local (LCCs, na sigla em inglês) que aplicam o direito consuetudinário são compostos por conse-

**GRÁFICO 5.6** | Empréstimos do Banco Mundial por áreas



Notas: O valor total de empréstimos combina compromissos do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA). Os empréstimos são organizados por sectores ou temas (o lado esquerdo desta figura mostra os onze temas importantes mais usados). Os projectos podem ter até cinco temas importantes atribuídos; estas informações correspondem ao Relatório Anual do Banco Mundial, no qual as percentagens foram calculadas para evitar duplicação.

Fonte: Banco Mundial (2007a).

lheiros eleitos.<sup>29</sup> Isso significa que estão sob a jurisdição tanto do ministério responsável pelo governo local como do poder judiciário. Contudo, a procura de um mandato para a igualdade de género torna-se mais complexa à medida que nos aproximamos dos fóruns com origem na comunidade, que têm uma ligação mais ténue com as estruturas formais do Estado.

### A responsabilização perante as mulheres nos sistemas jurídicos informais

Em alguns contextos, os sistemas jurídicos informais adaptam-se a mudanças nas circunstâncias da comunidade de forma a permitir uma ocasional divergência das normas rígidas que excluem as mulheres. Por exemplo, na comunidade de Akamba, no Leste do Quênia, a norma aparentemente enraizada que nega às filhas o direito a uma parte das terras das suas famílias foi substituída (à luz de uma nova realidade social de fragilidade dos casamentos) pela prática de reservar

uma parcela das terras da família para as filhas que eventualmente voltem após o fracasso de um casamento.<sup>30</sup> Por outro lado, a informalidade também dá maior espaço aos preconceitos subjectivos dos decisores, enquanto a exclusão das mulheres põe em causa não apenas o ideal de alcançar decisões justas, mas também de alcançá-las através de um processo justo. Na maioria dos países, os mecanismos tradicionais de justiça são compostos por homens anciãos e reflectem a sua interpretação do direito consuetudinário, que frequentemente favorece os homens.<sup>31</sup>

Algumas inovações por parte de grupos de direitos das mulheres que trabalham com fóruns jurídicos informais abriram espaço à participação das mulheres no processo de tomada de decisão e até mesmo assumirem papéis de liderança. No Leste da Nigéria, por exemplo, o activismo dos grupos de mulheres tem assegurado a nomeação de mulheres como “chefes de boina vermelha” que participam no julgamento de litígios locais.<sup>32</sup> Em

## PAINEL | Reforma da polícia e responsabilização perante as mulheres

No início de 2007, o Governo da Índia enviou mais de 100 mulheres-policiais para a Libéria. Esta foi a primeira unidade policial inteiramente composta por mulheres em toda a história das operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas. Os relatórios iniciais sugerem que a sua presença na Libéria incentiva as mulheres a colaborar com a polícia, tanto para registar as suas queixas como para aderir ao serviço de polícia da Libéria.<sup>i</sup> Em Timor-Leste, o governo criou as Unidades de Pessoas Vulneráveis dentro da Polícia Nacional, incumbindo-as de receber e investigar as alegações de violência de género. Trabalhando em estreita cooperação com os grupos de mulheres que oferecem aconselhamento, assistência jurídica, abrigos e acompanhantes judiciais, a presença destas unidades tem resultado num aumento significativo do número de mulheres que denunciam casos de violência de género.<sup>ii</sup> No Kosovo, a criação de uma unidade de género na Força de Polícia do Kosovo ajudou a trazer à luz o tráfico de seres humanos e a prostituição forçada, problemas graves no Kosovo no pós-conflito, transformando-os em áreas prioritárias para a polícia.<sup>iii</sup>

Estes são exemplos de como o sector de segurança se pode tornar mais acessível e responsável perante as mulheres. Dispor de uma força de segurança que “responde às mulheres” significa que os efectivos de polícia reconhecem que mulheres e homens podem ser afectados pela violência e discriminação de forma diferente e que os papéis sociais específicos, os comportamentos, estatuto, para além do acesso assimétrico ao poder e aos recursos, podem criar vulnerabilidades ou fontes de insegurança específicas às mulheres.<sup>iv</sup> Para mencionar apenas uma diferença importante: os crimes contra os homens ocorrem nas áreas públicas, enquanto as mulheres muitas vezes são agredidas em locais privados, uma esfera que algumas instituições públicas consideram fora do seu mandato.<sup>v</sup> Nos Estados Unidos, 92% das vítimas de assalto sexual no local de trabalho são mulheres, enquanto que 78% das vítimas de armas de fogo são homens.<sup>vi</sup> Os tipos de abuso ao qual as mulheres estão sujeitas de forma desproporcional, em geral, continuam excluídos da agenda da imprensa dominante e do sector de segurança.

O aumento do número de mulheres nas forças policiais tem sido uma forma de enfrentar esses desafios, embora essa área ainda tenha de avançar muito, como mostra o Gráfico A.

Para além do recrutamento de mulheres, as questões de género devem ser integradas sistematicamente em todos os aspectos da formação da polícia. A formação deve ser reforçada com mudanças nos procedimentos operacionais padrão, com incentivos concretos para motivar e recompensar as novas práticas e com penalidades para o incumprimento. Por exemplo, uma mudança visível nas práticas operacionais no mundo inteiro tem envolvido a criação de unidades policiais com funções específicas — tais como as Esquadras de Polícia para as Mulheres, as Unidades de Apoio à Família e os Centros de Atendimento das Mulheres — para que as mulheres vítimas da violência sintam mais segurança para registar as suas queixas e tomar medidas para a acção judicial.<sup>vii</sup>

Timor-Leste, o Centro Feto, uma ONG local na província de Oecusse, trabalha com os sistemas informais para “encontrar soluções para mulheres”. Procura educar os aldeões sobre as questões relacionadas com a violência de género, tais como a violação, a violência doméstica e o casamento forçado. O grupo também luta para que as compensações às vítimas de violência doméstica sejam pagas directamente às mulheres e não às famílias.<sup>33</sup>

Contudo, por ser tão difícil aplicar a sistemas jurídicos informais normas de direitos humanos reconhecidas constitucionalmente, raramente esses sistemas asseguram o direito das mulheres à igualdade de facto. Na Zâmbia, no Zimbabué e em outros países, a aplicação do direito consuetudinário e religioso em matérias de família, por tribunais formais ou fóruns informais, está oficialmente isenta do escrutínio constitucional.<sup>34</sup> Até mesmo em países como o Quênia, Tanzânia, Índia ou Uganda, onde os fóruns consuetudinários ou religiosos estão sujeitos aos princípios constitucionais, pode ser difícil, na

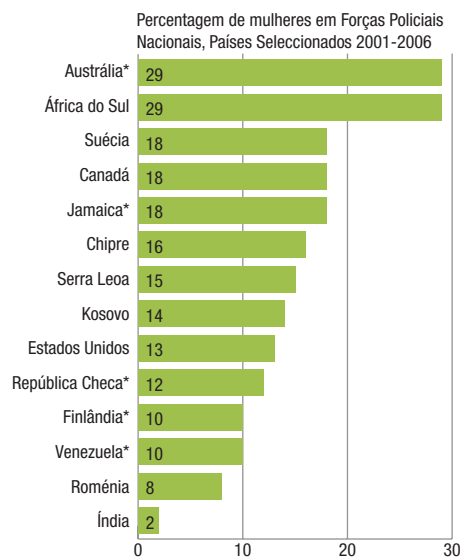
prática, o alcance da constituição estender-se a esses fóruns. Nos últimos anos, houve várias decisões históricas nesses países, as quais invocaram normas internacionais e constitucionais de direitos humanos contra as práticas consuetudinárias para justificar decisões a favor da garantia dos direitos de propriedade, herança e direitos das mulheres no casamento,<sup>35</sup> mas existem poucos ou nenhuns mecanismos para assegurar o cumprimento dessas decisões. Os recursos a tribunais superiores intentados por mulheres insatisfeitas com a decisão dos fóruns informais são em geral a única forma de apelar ao escrutínio constitucional.

Em certos Estados no pós-conflito, a necessidade urgente de processar um número gigantesco de abusos dos direitos humanos e a capacidade limitada do sistema jurídico formal têm levado muitos governos a depender dos sistemas jurídicos informais ou tradicionais. Os sistemas tradicionais de resolução de litígios, como o *Mato Oput* no Uganda, o *Gacaca* no Ruanda

No Ruanda, quando uma mãe perturbada descobriu que a sua filha havia sido violada repetidamente pela pessoa que tinha a sua guarda, o Centro de Violência de Género no Quartel-General da Polícia Nacional do Ruanda prestou a ajuda da qual precisava desesperadamente. Os agentes qualificados para lidar com sensibilidade com as vítimas de violência sexual providenciaram tratamento médico gratuito para a rapariga, durante o qual se preservaram as provas. O caso foi enviado para o Ministro da Justiça para iniciar o processo; o acusado foi preso e colocado sob custódia. Foram feitos encaminhamentos para duas organizações não governamentais, que providenciaram assistência jurídica gratuita à vítima e à sua família. As estatísticas dos tribunais destacam a eficácia dos Centros de Género apoiados pela UNIFEM e o PNUD: em 2006, a Polícia do Ruanda indicou 1 777 casos de violação para a promotoria, resultando em 803 condenações. Em cada caso, o Centro de Género ajudou a investigar e assegurar a apresentação das devidas provas ao tribunal. De acordo com Mary Gahonzire, Comissária Adjunta da Polícia, este apoio técnico “tem ajudado a agilizar a denúncia e a resposta e aumentou a sensibilização da polícia e da comunidade no tocante à violência de género enquanto uma questão de direitos humanos.”<sup>viii</sup>

#### GRÁFICO | As forças de polícia nacionais são dominadas por homens

Numa amostra de 13 países apresentada nesta figura, apenas 2 têm forças policiais com participação de mulheres superior a 25%. Os restantes têm menos de 20% de participação da mulher.



Notas: As informações correspondem a 2006, excepto: Suécia, Jamaica e República Checa (2001), Venezuela e Austrália (2002), Finlândia (2004) e Roménia (2005). As informações referentes aos Estados Unidos foram reportadas originalmente como oscilando de 12% a 14%; foi usada neste gráfico uma média de 13%.

Fonte: Denham (2008).

ou o *Bashingatahe* no Burundi, que tratam principalmente de crimes de baixa gravidade, como disputas de propriedade e roubos, e que não foram criados para julgar crimes com a gravidade do homicídio involuntário, tortura ou violência sexual, oferecem ainda assim ao sistema jurídico uma valiosa ajuda para identificar casos para o sistema formal e sentenciar os casos menos complexos. Também oferecem algo de valor inestimável: contar a verdade e elementos de reconciliação que são críticos para a justiça restaurativa. Todavia, esses mecanismos podem ter resultados ambíguos para as mulheres. Por um lado, a participação na narrativa da verdade em público pode permitir que as

mulheres assumam novos papéis públicos e exijam reparação por atrocidades específicas ao gênero cometidas em tempos de guerra.<sup>36</sup> Por outro lado, se não forem tomadas providências especiais para proteger as mulheres vítimas (e as testemunhas) e para nomear mulheres como juízas, será improvável que as mulheres venham a tirar proveito dessa oportunidade. Por exemplo, o próprio processo e os princípios dos sistemas jurídicos informais — a confrontação pública e a reconciliação da vítima com o transgressor — põem em causa inerentemente os princípios que são essenciais para a segurança e dignidade das vítimas da violência sexual. A Caixa 5B descreve em pormenor essas

#### CAIXA 5B | *Gacaca* e a justiça de transição no Ruanda

O *Gacaca*, o sistema tradicional de resolução de litígios de base comunitária no Ruanda, foi historicamente utilizado para deliberar sobre crimes locais de propriedade e controvérsias cíveis. Após o genocídio de 1994, o governo do Ruanda restaurou e reformulou esse mecanismo indígena para atribuir-lhe competência sobre certos crimes de genocídio. Embora seja controverso, por não aderir às normas jurídicas internacionais, sobretudo no que respeita aos direitos do acusado, o *Gacaca* é visto por muitos como uma resposta imperfeita, mas necessária, aos desafios da justiça de transição pós-genocídio. Realizado ao ar livre em mais de 10 000 jurisdições locais que se reúnem todas as semanas para audiências, o *Gacaca* trata de milhares de casos que o sistema judicial normal não consegue processar. Dando ênfase à narrativa da verdade, o *Gacaca* foi concebido para estabelecer a responsabilização do indivíduo e promover a reconciliação.

Sendo as mulheres a maioria dos sobreviventes e testemunhas, a sua participação tem sido um elemento importante do sistema *Gacaca*. Por exemplo, apesar de no passado não ser permitido que as mulheres servissem como juízas do *Gacaca*, o governo determinou que pelo menos 30% dos juízes sejam mulheres. De acordo com um estudioso, “A base comunitária do *Gacaca* permite que as mulheres participem a vários níveis, reconhece o seu papel no processo de reconciliação e dá-lhes uma identidade que transcende a de vítimas”.<sup>i</sup>

Os activistas locais e internacionais também têm conseguido atrair atenção para a prática comum da violência sexual como ferramenta do genocídio. Os números exactos talvez nunca sejam identificados, mas estima-se que “quase todas” as raparigas e mulheres sobreviventes do genocídio foram “vítimas directas de violação ou de outra violência sexual ou foram profundamente afectadas por isto”.<sup>ii</sup> O Relator Especial da Organização das Nações Unidas para o Ruanda constatou que, durante o genocídio, “a violação foi a norma e a sua ausência, a excepção”.<sup>iii</sup>

Reconhecendo a brutalidade, frequência e intenção genocida desses crimes, o governo classificou a violência sexual como um crime de Categoria Um nos termos da lei do *Gacaca*, juntamente com as outras transgressões da mais alta gravidade, incluindo o planeamento do genocídio. Levantaram-se preocupações quanto à eficácia da elevação da violação e da violência sexual à Categoria Um para aumentar a responsabilização perante as mulheres. Embora se recolham testemunhos iniciais e provas nas audiências comunitárias do *Gacaca*, a acção judicial contra os crimes da Categoria Um ocorre no sistema judicial formal. Esses tribunais pronunciam decisões oficiais e sentenças mais rigorosas do que os tribunais do *Gacaca*, mas são mais lentos e de acesso mais difícil para as vítimas, em termos de tempo e custo de viagem. Ao elevar os crimes da Categoria Um para o sistema judicial formal, reconhece-se a sua gravidade, mas a comunidade local é excluída das deliberações sobre a violência sexual, sobre a responsabilidade pela protecção e sobre a responsabilização.

Os grupos de sobreviventes e de direitos humanos têm documentado casos de intimidação de testemunhas em todo o país, e há relatos de assassinatos de represália daqueles que depõem.<sup>iv</sup> As normas sociais e culturais, para além do medo, continuam a impedir as mulheres de depor sobre violação e, assim, de aceder à justiça. No Ruanda, não tem havido — como no caso da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul — audiências especiais reservadas exclusivamente às mulheres e incidindo sobre a violência de gênero. Se tais audiências fossem realizadas antes do término do processo de justiça de transição, poderiam efectivamente destacar os desafios relacionados com a responsabilização.



ambiguidades no que talvez seja o mais conhecido mecanismo de justiça de transição informal, os tribunais *Gacaca* no Ruanda.

## Supervisão do supervisor: responsabilização do sistema jurídico

Quando os sistemas jurídicos nacionais não proporcionam reparação das injustiças que sofrem, as mulheres levam-nas por vezes à atenção de organismos de direitos humanos regionais ou internacionais. Por exemplo, o desaparecimento e assassinato de mais de 300 mulheres desde 1993 na Cidade Juárez, no México, tornou-se do conhecimento público em todo o mundo graças às acções de ONG de direitos da mulher que apresentaram o ocorrido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos regional e ao Comité da CEDAW das Nações Unidas. O Comité da CEDAW fez recomendações de acções a serem empreendidas pelo governo mexicano, dando-lhe seis meses para apresentar um relatório sobre o progresso. Em 2005, o governo mexicano instaurou vários mecanismos de responsabilização, incluindo a ‘Casa de Apoio às Vítimas’, um Fundo Fiduciário destinado a prestar assistência aos parentes das vítimas, e a Comissão Especial para a Prevenção e Erradicação da Violência contra as Mulheres para investigar os assassinatos.<sup>37</sup>

No caso de *Maria da Penha v. Brasil*, sentenciado em 16 de Abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos humanos decidiu que o Governo do Brasil era responsável pela sua tolerância judicial da violência doméstica. A Comissão sublinhou que “a falha em processar e condenar o perpetrador nessas circunstâncias é uma indicação de que o Estado tolera a violência sofrida por Maria da Penha, e essa falha dos tribunais brasileiros, ao deixar de tomar medidas, está a exacerbar as consequências directas da agressão pelo ex-marido... A tolerância dessa situação por todo o sistema serve apenas para perpetuar as raízes e os factores psicológicos, sociais e históricos que sustentam e incentivam a violência contra as mulheres.”<sup>38</sup> A Lei *Maria da Penha*, que cria múltiplos mecanismos, incluindo tribunais especializados e assistência psicossocial para as vítimas, foi posteriormente adoptada, em 2006, representando um dos exemplos mais avançados de legislação sobre violência doméstica.

Os tribunais internacionais têm ampliado os limiares do direito no tocante a crimes de

guerra, sobretudo no tratamento sério da violência sexual como crime de guerra no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. (Ver a Caixa 1B)

## Conclusão: Responsabilização e justiça de género

As mulheres têm demonstrado que a responsabilização judicial para as mulheres requer a transformação dos chamados crimes

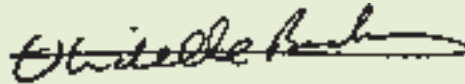
### CAIXA | O Tribunal Penal Internacional 5C

O século mais sangrento da história da humanidade culminou na adopção de um tratado que criou o primeiro Tribunal Penal Internacional (TPI) permanente do mundo.<sup>i</sup> Quando os tribunais nacionais não têm a capacidade ou intenção de processar indivíduos acusados de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade,<sup>ii</sup> o TPI constitui um fórum para a defesa dos direitos das vítimas — tais como as mulheres e as crianças — que raramente têm recurso à justiça no pós-conflito.

O Estatuto de Roma codifica os crimes de violência sexual com base em instrumentos jurídicos internacionais, tais como as Convenções de Genebra, e a jurisprudência dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e o Ruanda. Actualmente, quase metade de todos os indivíduos indiciados pelos Tribunais são acusados de agressão sexual, como perpetradores ou mandantes.<sup>iii</sup> Como medida do progresso, pode-se esperar que a violação deixe de ser “um detalhe atroz” da guerra, como na famosa referência do Promotor dos Tribunais de Nuremberga, e passe a ser considerada uma *táctica* ilícita de guerra, figurando nos manuais militares nacionais no mundo inteiro. Todos os Estados que tenham ratificado ou aceite o Estatuto de Roma são obrigados a harmonizar as leis nacionais com as suas normas e nunca conceder asilo ou amnistia aos acusados. Como a rede da jurisdição internacional pode apanhar apenas os perpetradores mais ilustres, essa medida deve reforçar a capacidade dos tribunais nacionais para indiciar os acusados de patente inferior.

A ONG Iniciativas das Mulheres para a Justiça de Género trabalha com grupos de mulheres sobre a questão da violência sexual em todos os países onde o TPI actua. O seu Boletim de Género “classifica” a implementação a nível nacional — no tocante ao Estatuto de Roma em geral e aos mandatos de género em particular — para que essas disposições não se “percam na tradução” para os contextos nacionais.<sup>iv</sup> O Boletim também monitoriza a participação das vítimas — que considerou “parcial e insatisfatória — criando assim a ilusão de participação e justiça sem a sua efectiva vivência”.<sup>v</sup> Essa evidência sugere que o Estatuto de Roma é meramente um passo numa luta contínua contra a impunidade. Nas palavras de uma mulher activista: “As conquistas feitas para as vítimas da violência sexual têm sido o resultado de lutas árduas por um pequeno número de ONG de mulheres locais e internacionais. Será necessário manter a pressão para assegurar a continuidade do progresso alcançado pelo TPI.”<sup>vi</sup>

“ Em 2006, tive a grande honra de ser a primeira mulher a ser eleita Presidente do Chile. Lembro-me do dia em que tomei posse: centenas de milhares de mulheres foram às ruas usando uma faixa presidencial como símbolo de que esse poder político, até então restrito quase exclusivamente aos homens, agora passava a ser partilhado por todos. Um dos meus objectivos principais ao assumir o cargo era o de interromper a inserção das “questões da mulher” como uma subárea da política pública. Em tudo que fazemos como governo, na educação, no cuidado pré-primário, na saúde, na habitação, na violência doméstica e certamente na nossa histórica reforma do sistema de pensões, temos integrado uma abordagem sensível ao género em todos os aspectos, adoptando medidas específicas que beneficiam as mulheres. Dessa forma, a política referente às mulheres tornou-se transversal e uma parte integrante de uma meta maior — a luta por mais igualdade. Para além disso, temos trabalhado no sentido de uma maior inclusão em geral. Precisamos de mais mulheres na política, mais mulheres nos negócios, mais mulheres a participar nas organizações sociais e mais mulheres na força de trabalho. Com esse objectivo, temos trabalhado de forma contínua e uniforme e obtido um progresso sustentado. Não tem sido fácil, mas não permitimos que isso nos detenha. Estou convicta de que, no fim, teremos induzido uma grande transição cultural, que se traduzirá em mais justiça e maior bem-estar para os cidadãos do Chile. ”



**Dr. Michelle Bachelet**  
*Presidente da República do Chile*

“privados” em questões de interesse público. Mas persistem as dificuldades dos tribunais e legisladores em preencher a lacuna de transmissão entre os direitos humanos internacionais e as disposições constitucionais sobre a igualdade, para além das ideias enraizadas sobre a resolução de contendas, que tendem a reflectir os tradicionais papéis de género. Para que os sistemas jurídicos funcionem para as mulheres, têm de oferecer um fórum onde as mulheres possam assegurar a responsabilização sempre e em qualquer parte onde os seus direitos são violados. Isso significa tratar das tendenciosidades baseadas no género nas dimensões normativas, processuais e culturais dos sistemas jurídicos, tanto a nível formal como informal.

- *É necessário adoptar reformas normativas, substantivas, tanto nos sistemas jurídicos formais como informais para estabelecer a garantia dos direitos para as mulheres sem discriminação e para rescindir leis ou práticas contraditórias.* Mesmo quando os Estados tenham harmonizado os enquadramentos jurídicos nacionais com os princípios dos direitos humanos, é necessária monitorização vigilante para assegurar a implementação dessas leis a nível nacional.

*As mudanças processuais devem assegurar que:*

- *Os tribunais sejam social, física e financeiramente acessíveis às mulheres.* O sistema jurídico falha para as mulheres sempre que estas tenham mais dificuldade em obter o acesso a um tribunal do que um homem. A disponibilização de formação sobre o sistema jurídico, advogados comunitários “de base”, serviços de creche, tribunais itinerantes e assistência jurídica pode minimizar a distância económica, social e física entre as mulheres e o sistema jurídico.
- *A promoção de mais mulheres para assumir cargos no poder judiciário e na polícia é uma forma importante de aumentar a responsabilização perante as mulheres.* Os dias de recrutamento reservados especificamente para as mulheres podem incentivar a candidatura de mais mulheres para aderir às forças policiais, criando um ambiente menos intimidante e questionando o pressuposto de que a segurança é “trabalho de homem”. Assim como a União Interparlamentar (UIP) monitoriza o número de mulheres nos parlamentos nacionais, a representação paritária de mulheres e homens nos tribunais nacionais e

nos cenários de justiça tradicional devem ser objecto de monitorização e de relatórios regulares.

- *É necessário realizar mudanças institucionais no sector de segurança (polícia, prisões e gabinetes nacionais de direitos humanos, comissões de igualdade e outros organismos responsáveis por receber queixas) para eliminar a tendenciosidade baseada no género nas suas estruturas e práticas.* Os procedimentos operacionais padrão devem ser revistos para que as práticas rotineiras dos órgãos de segurança institucionalizem as iniciativas destinadas a avaliar e tratar da situação de segurança das mulheres. As autoridades de segurança precisam de receber formação sobre como dar apoio a mulheres vítimas do crime e eliminar as tendenciosidades baseadas no género ao investigar e processar crimes. Deve dar-se apoio às unidades de mulheres para que possam responder à violência doméstica e outros crimes contra as mulheres.
- *A dimensão cultural dos sistemas jurídicos requer iniciativas com vista à mudança das atitudes sociais a longo prazo, incluindo um compromisso firme de eliminar a violência contra as mulheres nas suas casas.* As campanhas de sensibilização do público são importantes tendo em conta a reacção negativa que pode ser gerada quando os avanços jurídicos andam mais depressa do que os valores sociais. Os projectos de monitorização baseados na comunidade para avaliar as sentenças pronunciadas nos sistemas formais e tradicionais e o seu impacto nas vidas das mulheres poderiam preencher um vácuo analítico importante no direito comparativo e ajudar a avançar a jurisprudência da igualdade. As práticas do direito consuetudinário continuam em vigor em muitas jurisdições, mas há exemplos cada vez mais numerosos nos quais os tribunais decidiram que as leis consuetudinárias não se aplicam quando discriminam as mulheres, sobretudo numa série de casos recentes nas Ilhas do Pacífico.<sup>39</sup> É necessário financiar uma investigação global com vista a compreender melhor os desafios e as oportunidades apresentadas pelos sistemas jurídicos formais e informais. Tal mapeamento e monitorização oferecem uma

plataforma concreta para as mulheres “supervisionarem os supervisores”.

Para parafrasear o Dr. Martin Luther King, Jr., “O arco da história é extenso, mas curva-se na direcção da justiça”. Nos últimos anos, o activismo jurídico das mulheres a nível nacional e internacional tem ajudado a curvar a história. A ideia de que a justiça é possível, que o estado de direito pode ser restabelecido após um conflito ou uma crise, que a brutalidade será punida e que as vítimas terão justiça é uma ideia que cria esperança e promove a confiança nas instituições públicas, constituindo o cerne da responsabilização.

# بيجين بعد عشر سنوات

نيويورك، ٢٨ شباط/فبراير إلى ١١ آذار/مارس ٢٠٠٥



تم تطوير هذا التصميم بالتعاون مع اليونيسف

UNESCO/UNIFEM



الأمم المتحدة

Crédito: Departamento de Informação Pública das Nações Unidas; com agradecimentos especiais a Coco Masuda

Dez anos depois da Conferência de Pequim, 2005:  
Alcançar a igualdade de género, desenvolvimento e paz

# Ajuda e Segurança

**N**os últimos 30 anos as organizações de mulheres têm trabalhado com o governo e com instituições internacionais de formulação de políticas para chegar a um consenso sobre acordos globais que estabelecem áreas específicas de acção para alcançar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres. Os acordos são vastos e visionários. Desde a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), adoptada em 1979 e actualmente homologada por 185 países, à Plataforma de Acção de Pequim formulada na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres da Organização das Nações Unidas, em 1995, a Resolução do Conselho de Segurança (RCS) 1325 aprovada em 2000 e a RCS 1820 adoptada em Junho de 2008, não há escassez de compromissos acordados a nível global para avançar na igualdade de género como parte de iniciativas interligadas para alcançar o desenvolvimento, segurança e direitos humanos (ver Gráfico 6.1).

Os organismos multilaterais e as instituições de segurança internacionais têm um

papel importante a desempenhar no apoio a países para reforçar a sua responsabilização na implementação de compromissos nacionais e no rastreamento de investimentos para a igualdade de género. Ao mesmo tempo, o compromisso destas organizações para dotar de recursos adequados e implementar as suas próprias políticas de igualdade de género precisa de ser reforçado. A sua responsabilização poderia ser reforçada se estas acordassem num sistema coerente de rastreamento e prestação de contas no que toca à afectação de verbas e às despesas destinadas à a igualdade de género. Num ambiente de ajuda em transformação, marcado por metas concretas e indicadores para medir o progresso dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, torna-se particularmente necessário abordar esta lacuna de responsabilização.

Este capítulo examina o contexto mutável da ajuda e o papel dos organismos internacionais de desenvolvimento e de segurança no apoio aos países no cumprimento das suas promessas de alcançar a igualdade de género no desenvolvimento e na consolidação da

paz. Questiona se a “arquitetura” institucional e tomada de decisão para a igualdade de género tem um posicionamento, autoridade e recursos adequados para poder apoiar uma melhor implementação da responsabilização para com compromissos relativos à igualdade de género, em especial para as mulheres mais excluídas. Apresenta exemplos de formas através das quais os representantes da igualdade de género, que trabalham no âmbito de organismos internacionais e fora desses organismos, estão a construir alianças para reforçar os apelos a uma maior responsabilização para o progresso dos direitos das mulheres e da igualdade de género na perspectiva da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, do processo de reforma da Organização das Nações Unidas e dos mandatos adoptados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

## Ajuda ao desenvolvimento: Onde está o dinheiro?

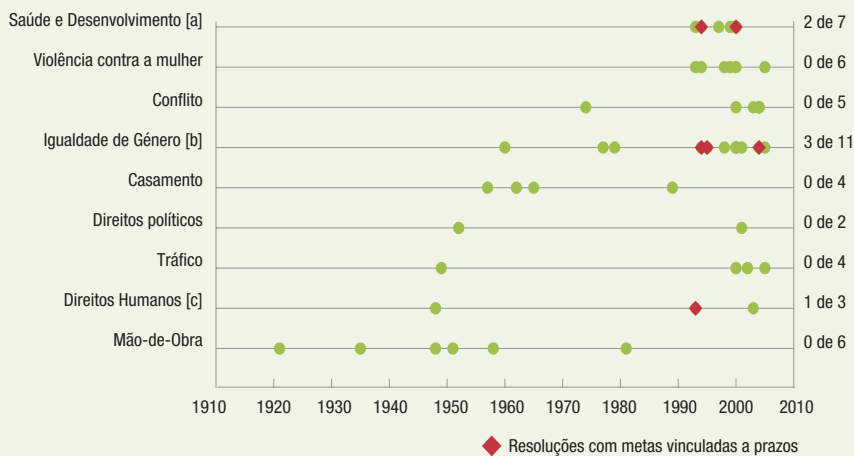
Onde está o dinheiro para financiar o progresso dos compromissos que os países fizeram para avançar a igualdade de género? A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é uma parte essencial do quadro geral de qualquer avaliação da responsabilização das instituições internacionais no apoio à igualdade de

género. Em 2006, os desembolsos líquidos de AOD de doadores a países beneficiários foi de cerca de US\$103,9 mil milhões – o equivalente a 0,3 por cento do rendimento nacional combinado dos países desenvolvidos.<sup>1</sup> O volume principal da AOD é fornecido por intermédio de acordos bilaterais entre países doadores individuais e um país beneficiário. Cerca de 30 por cento da ajuda é fornecida por intermédio de organismos internacionais, como as Nações Unidas, o Banco Mundial e fundos globais como o Fundo Global para o VIH/SIDA, a Tuberculose e a Malária. A responsabilização para garantir que a AOD faz progredir a igualdade de género e que os organismos internacionais apoiam os esforços em matéria de igualdade de género em países específicos é o foco deste capítulo.

Os orçamentos governamentais são a maior e única fonte de financiamento para a igualdade de género e o empoderamento das mulheres na maior parte dos países. É através dos orçamentos nacionais e sub-nacionais que as promessas dos governos são convertidas em políticas e programas.<sup>2</sup> A AOD abrange em média de 5 a 10 por cento do orçamento de um país beneficiário<sup>3</sup> e a forma como este é gasto pode ser reveladora das relações de poder e da responsabilização, não apenas entre doadores e receptores, mas também entre governos e cidadãos.

### GRÁFICO 6.1 | Resoluções históricas e compromissos para com a igualdade de género, 1921-2005

Entre 48 instrumentos acordados, apenas 6 têm metas vinculadas a prazos e mensuráveis



Notas: Estas resoluções com metas mensuráveis são: [a] Declaração do Milénio das Nações Unidas [2000]; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD) Programa de Acção [1994]; [b] Declaração e Plataforma de Acção de Pequim [1995]; Declaração Solene sobre a Igualdade de Género em África [2004]; Declaração e Plano de Acção de Jacarta para o Avanço da Mulher na Ásia e no Pacífico [1994]; [c] Declaração e Programa de Acção de Viena [1993]

Fonte: Ver Anexo 2.

## Responsabilização pelo financiamento ao desenvolvimento

Em 2008, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) publicou, pela primeira vez, planos indicativos de despesas futuras para a ajuda bruta programável por países (APP-Ajuda Programável de Países)<sup>4</sup>, abrangendo 22 países doadores de APP, os fundos emprestados em condições favoráveis do Banco Mundial, dos Bancos de Desenvolvimento Africano, Asiático e Interamericano, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), o Fundo Global para o VIH/SIDA, a Tuberculose e a Malária e o Fundo para o Meio Ambiente Mundial. Estes doadores representaram US\$ 60 mil milhões de APP em 2005, prevendo-se que esse montante suba para US\$ 72 mil milhões em 2010. A APP a países fora do CAD (por exemplo, os fundos do Médio Oriente, China, Índia, Rússia, Brasil, México, Singapura e Tailândia) que apoiam o desenvolvimento internacional calcula-se que tenha sido de cerca de US\$ 6 mil milhões em 2005 e prevê-se que aumente acentuadamente nos próximos anos. Para além dos doadores oficiais, os financiamentos privados estão a tornar-se mais volumosos, incluindo de fundações privadas de grande porte (cujos desembolsos relacionados com AOD em 2006 foram de cerca de US\$ 5 mil milhões) e outras ONG (cujos desembolsos dos seus próprios recursos, em 2006, foram de aproximadamente US\$ 10 mil milhões).<sup>5</sup>

Os acordos globais em conferências patrocinadas pela Organização das Nações Unidas – desde o Consenso de Monterrey na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em 2002, (FpD, 2002) à Declaração do Milénio e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) acordados na Cimeira do Milénio (Nova Iorque, 2000) – põem cada vez mais em evidência metas concretas a ser alcançadas tanto no financiamento ao desenvolvimento como no desempenho, como meio de alcançar uma maior responsabilização. Embora os compromissos em matéria de financiamento que os doadores fizeram estejam longe de ser concretizados, o uso crescente de metas e indicadores para assinalar prioridades de desenvolvimento resultou numa maior ênfase nas ferramentas de avaliação de custos e em estimativas para alcançar os requisitos acordados.

Os representantes e especialistas de igualdade de género têm mostrado relutância em definir um custo para o projecto complexo que consiste em fazer progredir a igualdade de género. Contudo, as ferramentas de avaliação de custos estão a começar a surgir a nível de nacional, regional e global. Um estudo requisitado pelo Banco Mundial, por exemplo, identificou o envelope de recursos mínimo necessário para satisfazer as metas de igualdade de género e de empoderamento das mulheres. O estudo propõe que as intervenções que visam directamente promover a igualdade de género custariam em média entre US\$ 7 e US\$ 13 *per capita* de 2006 a 2015. Apresentando diversas hipóteses e projecções para a definição de custos, o estudo nota que o défice de financiamento da igualdade de género situava-se entre US\$ 12 mil milhões US\$ 30 mil milhões em 2006, e prevê-se que aumente entre US\$ 24 mil milhões e US\$ 83 mil milhões até 2015.<sup>6</sup> Estas estimativas globais estão agora a ser avaliadas com ferramentas para análises de nível nacional e regional.<sup>7</sup> Para além do mais, um número crescente de países, incluindo os países beneficiários, estão a reforçar a sua capacidade de utilizar os orçamentos sensíveis ao género (OSG) para rastrear afectações e despesas destinadas às prioridades em matéria de igualdade de género.

As avaliações de custos e os OSG constituem medidas em relação às quais é possível avaliar o cumprimento dos compromissos a nível nacional. Há também exemplos emergentes de esforços para prestar contas das afectações e despesas destinadas à igualdade de género por doadores bilaterais que são membros da OCDE. Muitos destes doadores codificam os seus programas de AOD segundo um sistema de indicador de igualdade de género (IIG) (ver Gráficos 6.2, 6.3 e 6.4). As análises de IIG sugerem que dos US\$ 26,8 mil milhões de desembolsos de AOD que os doadores, que usaram o sistema de prestação de contas, contabilizaram para o ano de 2006, US\$ 7,2 mil milhões (cerca de 27 por cento) foram alocados para programas que têm a igualdade de género como princípio ou como objectivo relevante.

O IIG representa um importante passo em frente nos esforços feitos pela comunidade internacional de contabilizar o financiamento para a igualdade de género. Mas os défices persistem. Uma análise dos Gráficos 6.2, 6.3 e 6.4 realça três áreas para uma investigação adicional. Em primeiro lugar, embora os

doadores tenham linhas de orientação claras para a denominação de projectos como tendo objectivos de igualdade de género “importantes” ou “principais”, ainda não indicam a parcela financeira específica que se destina ao género dentro de um dado projecto marcado como tendo um “importante” enfoque de género. Em segundo lugar, a análise dos fundos marcados como “importantes” e “significativos” em relação ao género mostra que a parcela afectada ao sector das infra-estruturas económicas é menor do que a parcela destinada a áreas como saúde, educação e infra-estruturas sociais. Finalmente, apesar dos défices, o financiamento parece estar a aumentar na categoria indicada como sendo para o género (Gráfico 6.2). Os resultados e as lições aprendidas dos IIG têm o potencial de informar os esforços dos organismos bilaterais e multilaterais que ainda não instituíram um sistema para o rastreamento de despesas com a igualdade de género. Um acordo entre toda a comunidade bilateral e multilateral para a utilização de um sistema uniforme para rastrear as afectações e as despesas seria muito útil para reforçar a sua responsabilização para com a igualdade de

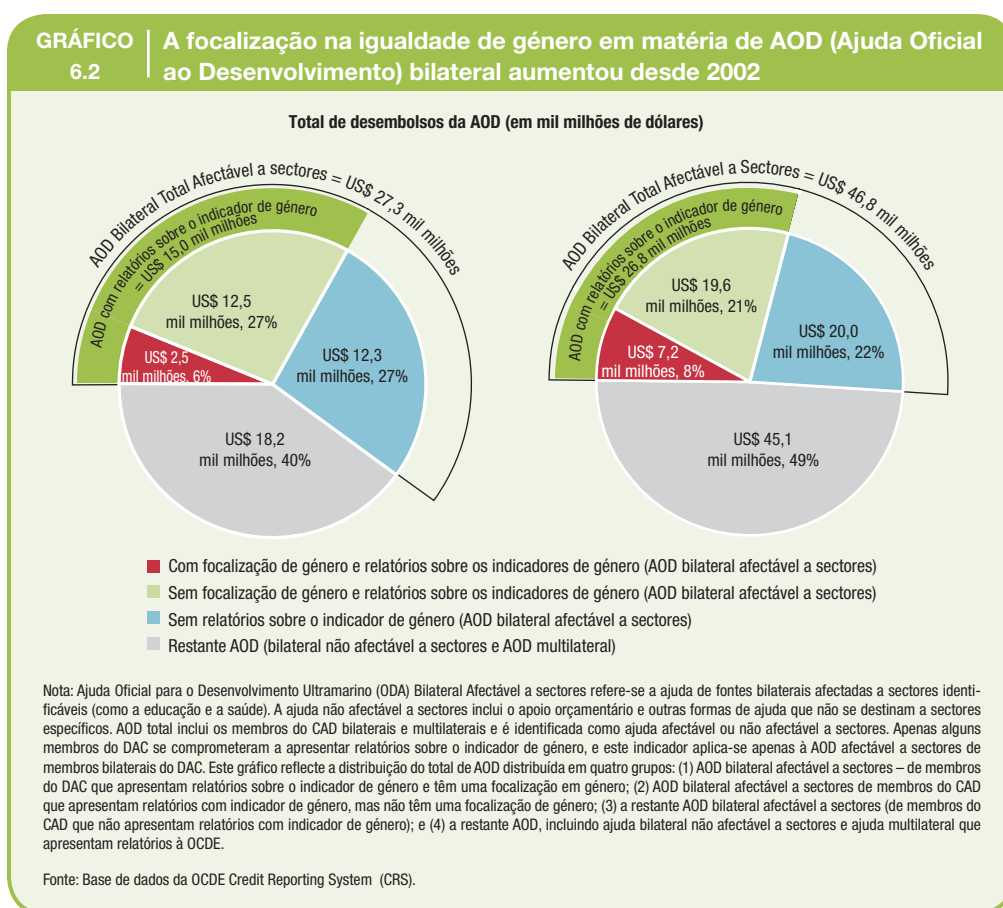
género e seria coerente com os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda discutida mais adiante neste capítulo.

### Responsabilização para o financiamento da igualdade de género num sistema multilateral

Definir a responsabilização dos organismos internacionais para apoiar a igualdade de género com os 30 por cento de ajuda que estes distribuem é uma tarefa complexa. Este capítulo utiliza exemplos de organismos multilaterais – a Organização das Nações Unidas, Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e fundos globais. Estes organismos não são necessariamente mais nem menos responsabilizáveis do que os outros, mas as informações sobre a igualdade de género é-lhes mais acessível.

A responsabilização nas instituições multilaterais varia de acordo com diversos factores: as suas estruturas de governação, mandatos, liderança, bem como a influência e o posicionamento interno dos representantes da igualdade de género dentro do organismo, e os pontos de acesso e influência dos representantes externos da igualdade de género.

**GRÁFICO 6.2** | A focalização na igualdade de género em matéria de AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento) bilateral aumentou desde 2002





Na verdade, a autoridade, posicionamento e recursos dos quadros e unidades para a igualdade de género nestas instituições podem ser tratados como indicadores de responsabilização. No que diz respeito à igualdade de género enquanto indicador de responsabilização para as mulheres, continuam a existir défices significativos. Por exemplo:

- Praticamente todos os organismos multilaterais contam com uma política/estratégia que os compromete a apoiar a igualdade de género nos seus programas e políticas. Contudo, *quase nenhum organismo* estabeleceu um sistema de rastreamento para contabilizar regularmente as suas receitas, alocações e despesas para este fim. Tão pouco o exigem os conselhos de governo a quem devem prestar contas. Os primeiros modelos destinados a rastrear a percentagem dos orçamentos que é afectada e de-

sempolsada, para apoiar os países com vista à promoção da igualdade de género e do empoderamento das mulheres, estão actualmente a ser testados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), PNUD, UNFPA, o Gabinete do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).<sup>8</sup> Contudo, não existe um acordo ou norma global no âmbito das Nações Unidas que torne o rastreamento de recursos uma actividade de rotina.

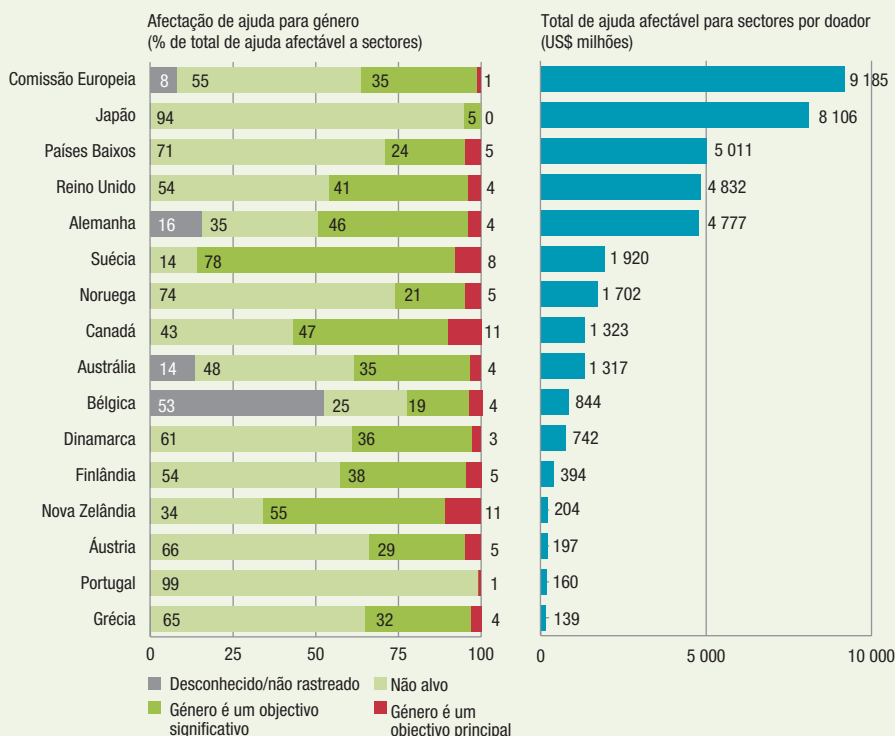
- Há indícios de que o montante de ajuda que chega aos grupos de direitos das mulheres por intermédio de organizações internacionais importantes está a baixar. Um estudo de 2007 realizado pela Associação dos Direitos das Mulheres no Desenvolvimento (AWID) levantou sérias preocupações sobre o fluxo de recursos destinados

### GRÁFICO | Focalização em igualdade de género na AOD bilateral

6.3

Entre os membros do CAD que apresentam relatórios sobre o indicador de igualdade de género, apenas uma fracção de AOD é afectada para a igualdade de género como objectivo principal. Quando a igualdade de género é combinada como objectivo principal e secundário, três países doadores ultrapassam 50% de compromissos de AOD para a igualdade de género.

A proporção de ajuda afectada para género como objectivo importante e objectivo principal, 2006.



Notas: "Principal" significa que a igualdade de género foi um objectivo explícito da actividade e foi crucial na sua concepção. "Significativa" significa que a igualdade de género foi um objectivo importante, mas secundário, da actividade. "Não alvo" significa que a actividade foi rastreada quanto à promoção da igualdade de género, mas não foram identificados alvos. "Não rastreada" significa que a actividade não foi rastreada quanto ao indicador de políticas, representando assim uma situação desconhecida. Os países OCDE que não apresentaram relatórios sobre o marcador de igualdade de género; cujos relatórios sobre o indicador de género foram pouco claros; ou para os quais a cobertura do indicador para 2006 é muito baixa, não são incluídos (por exemplo, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Espanha, Suíça, Estados Unidos). Para alguns membros, como a Austrália, Bélgica e Alemanha e a CE, algum montante da AOD não foi rastreado, o que dificulta a determinação da proporção exacta de fundos afectados para género.

Fonte: OCDE 2008.

a apoiar o processo de organização das mulheres. Um inquérito da AWID a 729 organizações de mulheres – as quais, em 2005, tinham um rendimento colectivo de US\$ 77 milhões – indicou que a maior fonte de rendimento para estas organizações provém de fundações privadas (cada vez mais, de fundos de mulheres independentes, assim como de fundações como as Fundações Ford ou MacArthur) e de ONG internacionais (como a Oxfam International ou o Instituto Humanista de Cooperação com os Países em Desenvolvimento (HIVOS)).<sup>9</sup> Entre os organismos multilaterais, apenas a Comissão Europeia, o UNIFEM e o UNFPA foram identificados entre os 20 principais doadores às organizações de mulheres em 2005.<sup>10</sup>

### Reforçar a responsabilização para a igualdade de género através da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda

A Declaração de Paris de 2005 sobre a Eficácia da Ajuda apresenta um enquadramento para a gestão da AOD e os seus represen-

tantes têm-se concentrado nisso como um ponto de partida chave para o reforço da responsabilização pelo financiamento da igualdade de género. A Declaração tem sido promovida enquanto compromisso com a mudança da “arquitectura” do desenvolvimento tal como o conhecemos, e estabelece um conjunto de cinco princípios (ver Caixa 6A), aos quais correspondem metas e indicadores que se destinam a agrupar as responsabilidades dos parceiros.

No âmbito da Declaração de Paris figura o princípio da *apropriação nacional* do planeamento do desenvolvimento, a definição de prioridades e os processos de fiscalização. Esta Declaração reflecte o reconhecimento de que os governos beneficiários devem ser responsabilizáveis perante os seus cidadãos pelos resultados acordados através de consultas nacionais de bases amplas. Devem também prestar contas aos doadores quanto à gestão eficiente da ajuda. Os doadores, por seu lado, devem apoiar as prioridades nacionais e fornecer ajuda de uma forma adequada e previsível.<sup>11</sup>

A agenda de eficácia da ajuda representa uma importante mudança na arquitectura do desenvolvimento, assinalando a intenção de canalizar um maior volume de fundos através do tesouro público de um país, em oposição a programas específicos negociados por doadores individuais com ministérios específicos. Os doadores consolidam também os seus fundos de apoio a sectores específicos por intermédio de Abordagens Sectoriais (SWAPs) ou “cabazes de fundos”.

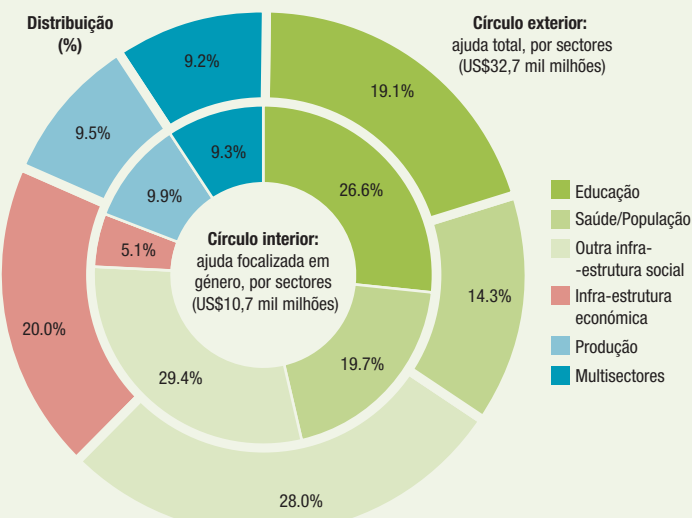
A responsabilização recíproca de doadores e países beneficiários é uma questão sujeita a debates intensos e está no centro da agenda da eficácia da ajuda. Quem é mais responsabilizável perante quem por cumprir os compromissos internacionais para com a igualdade de género? Será que o princípio do direito de propriedade nacional tomará em consideração as políticas, estratégias e leis internas que os países instituíram para promover os direitos e o empoderamento das mulheres? E que papel desempenharão os organismos multilaterais neste processo? Estas perguntas estão longe de receber quaisquer respostas claras. Um estudo requisitado em 2006 pela Rede da OCDE-CAD sobre Igualdade de Género constatou, por exemplo, que:

“Embora os ODM e a Declaração de Paris tenham facilitado a promoção da igualdade de género, [é] difícil monitorizar os resultados em matéria de igualdade de género em

**GRÁFICO 6.4** | Afecção da ajuda bilateral para sectores específicos

Uma comparação da afecção sectorial de AOD em geral com as formas como os fundos com marcadores de género são afectados por sector indica uma correspondência vaga em prioridades, sendo predominantes as afecções aos sectores sociais. A excepção são as afecções para a infra-estrutura económica, com um montante significativamente inferior afectado para isto dentro do grupo com indicador de género do que em ajuda total afectável a sectores: 5% comparativamente a 20%.

A distribuição por sectores de montante total e montante com indicador de género, 2006



Notas: O gráfico inclui apenas montantes comprometidos de AOD bilateral afectável a sectores dos membros do CAD que apresentam relatórios sobre o foco na igualdade de género da sua AOD, cujos montantes representam US\$ 33,3 mil milhões. O montante total comprometido de AOD bilateral afectável a sectores incluindo membros que não apresentam relatórios sobre indicadores de políticas de igualdade de género foi de \$ 56,6 mil milhões. Ver também notas no Gráfico 6.2.

Fonte: Base de dados da OCDE Credit Reporting System (CRS).

**Princípio 1: APROPRIAÇÃO: Os países parceiros exercem uma liderança eficaz relativamente à formulação de políticas e estratégias e coordenam as acções de desenvolvimento****Os defensores da igualdade de género recomendam:**

- Os países parceiros devem criar oportunidades para que os defensores da igualdade de género e os mecanismos nacionais de mulheres participem nas decisões que se prendem com a entrega da ajuda a nível do país e possam influenciá-las.
- Os países doadores e parceiros devem reforçar as capacidades, os recursos e a autoridade dos mecanismos nacionais de mulheres para monitorizar o impacto do planeamento do desenvolvimento e as despesas nacionais em matéria de igualdade de género e direitos das mulheres.
- Os indicadores para monitorizar e avaliar a responsabilidade nacional tendem a verificar se existem Estratégias para a Redução da Pobreza. Estes precisam de medir até que ponto as estratégias integram as prioridades nacionais de igualdade de género.

**Princípio 2: ALINHAMENTO: Os doadores baseiam o seu apoio a nível geral nas estratégias, instituições e procedimentos nacionais de desenvolvimento dos países parceiros****Os defensores da igualdade de género recomendam:**

- Os doadores deveriam apoiar as iniciativas dos países parceiros para alinhar as suas Estratégias de Redução da Pobreza com os compromissos existentes em matéria de igualdade de género e empoderamento das mulheres, incluindo os Planos de Acção Nacionais para Igualdade de Género, e para traduzir estes planos em programas operacionais apoiados em orçamentos e centrados em resultados.
- Os países parceiros devem adoptar Orçamentos Sensíveis ao Género enquanto ferramenta para o reforço da gestão e da responsabilização baseada em resultados e para garantir afectações financeiras às prioridades relacionadas com a igualdade de género.

**Princípio 3: HARMONIZAÇÃO: As acções dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e colectivamente eficazes****Os defensores da igualdade de género recomendam:**

- A divisão do trabalho e do planeamento entre doadores (ex., Estratégias Conjuntas de Apoio) e entre doadores e países parceiros (Estratégias de Redução da Pobreza) devem promover a responsabilização mútua em relação às políticas e compromissos nacionais para com a igualdade de género.
- Os doadores devem empreender análises e revisões conjuntas das falhas de implementação a nível nacional e sectorial de forma a melhorar o diálogo, o processo de tomada de decisão, e a aplicação e monitorização dos compromissos em matéria de igualdade de género.
- As missões conjuntas de avaliação em Estados frágeis e países em conflito devem integrar análises de género e desenvolver intervenções específicas para apoiar o progresso da igualdade de género e do empoderamento das mulheres.

**Princípio 4: GESTÃO CENTRADA EM RESULTADOS: Gerir recursos e melhorar o processo de tomada de decisão com vista aos resultados****Os defensores da igualdade de género recomendam:**

- Os países doadores e parceiros deveriam investir mais no desenvolvimento de capacidades e no reforço dos sistemas com vista à recolha, análise e utilização de dados desagregados por sexo na gestão da ajuda, enquanto método para medir o impacto da ajuda sobre a igualdade de género.
- Os países doadores e parceiros deveriam acordar num sistema de rastreamento dos recursos investidos na igualdade de género e no empoderamento das mulheres enquanto parte dos seus modelos de avaliação de desempenho.

**Princípio 5: RESPONSABILIZAÇÃO MÚTUA: Os doadores e parceiros são responsáveis pelos resultados do desenvolvimento****Os defensores da igualdade de género recomendam:**

- Os países doadores e parceiros deveriam integrar indicadores e metas sensíveis ao género nos seus modelos de avaliação do desempenho para monitorizar os resultados e o impacto da ajuda ao desenvolvimento.
- Os países doadores e parceiros deveriam acordar em avaliar em que medida os acordos internacionais relativos à igualdade de género estão a ser convertidos em políticas de nível nacional, e até que ponto estas iniciativas são apoiadas por financiamentos de doadores.

abordagens sectoriais e responsabilizar os implementadores do programa. As abordagens baseadas em programas têm tendido a transformar os ministérios das finanças em actores particularmente poderosos na determinação de acções de desenvolvimento e, muitas vezes, estes ministérios não encaram a... igualdade de género como uma questão de desenvolvimento, tal como acontece com muitos dos quadros no lado dos doadores".<sup>12</sup>

As redes internacionais de direitos das mulheres têm-se mostrado apreensivas com a ausência de indicadores de igualdade de género na Declaração de Paris. Isto restringe a procura de dados sobre o impacto da ajuda na igualdade de género, os direitos das mulheres ou a justiça social.<sup>13</sup> Para além do mais, o facto de as avaliações sobre o estado de preparação nacional para receberem apoio orçamental se basearem nos mecanismos de avaliação do Banco Mundial pode, da mesma forma, reduzir o nível de atenção

às questões da igualdade de género. A influência dos doadores e das Instituições de Financiamento Internacionais (IFI), no apoio às prioridades nacionais de desenvolvimento e a dependência de modalidades de ajuda, como o apoio orçamental e as estratégias conjuntas de assistência, pode limitar o espaço para a participação de todas as partes interessadas com vista a influenciar os planos de desenvolvimento e as prioridades de financiamento.

Como resposta, as redes de defensores da igualdade de género nas Nações Unidas, Comissão Europeia, a OCDE-CAD e muitos organismos governamentais e não governamentais têm trabalhado em coordenação, desde 2005, para desenvolver uma agenda comum com vista a exercer pressão como forma de obterem um compromisso mais explícito relativo à responsabilização para com a igualdade de género na agenda da eficácia da ajuda, quando for analisada em Setembro

#### CAIXA | O Fundo-Cabaz de Igualdade de Género do Quénia<sup>1</sup> 6B

O Programa de Género e Governação no Quénia foi desenvolvido por um grupo de doadores, mulheres líderes e organizações comunitárias de apoio centradas na questão da igualdade de género. Os financiadores deste fundo-cabaz incluem o Canadá, Dinamarca, Finlândia, os Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia e o Reino Unido. Estes doadores são também membros do comité directivo do fundo-cabaz. A UNIFEM fornece apoio para a gestão financeira e do programa.

O programa baseia-se no princípio do envolvimento e apropriação das várias partes interessadas. As 30 organizações da sociedade civil que o integram são consideradas como parceiros na implementação e são, ao mesmo título que os outros membros, actores decisivos no desenvolvimento, monitorização e avaliação do programa. Em 2005 e 2006 mais de US\$ 2,5 milhões foram adstritos à implementação deste programa. Em 2006-2007, o compromisso dos doadores para este programa era de US\$ 6,6 milhões.

O programa visa garantir que a igualdade de género é integrada nos processos de planeamento e nas estruturas de governação nacionais, bem como garantir a liderança e a participação das mulheres no planeamento do desenvolvimento e na implementação de políticas.

A modalidade de fundo-cabaz tem sido um importante veículo para a harmonização dos doadores. Tem assegurado o apoio coordenado e de longo prazo à participação das mulheres na governação democrática. A sua componente de intervenção envolve 2 520 animadores comunitários, bem como meios de comunicação social em 188 circunscrições. Visa encorajar a participação das mulheres na política como eleitoras e como candidatas, e tem contribuído para aumentar o número de candidatas a cargos públicos. Em 2002 havia apenas 44 mulheres candidatas ao parlamento; enquanto que em 2007 eram 269. Um aumento semelhante foi registado nas candidatas às eleições locais (aumentaram de 382 em 2002 para 1 478 em 2007).

O programa tem também defendido importantes iniciativas políticas, tais como a emissão da Directiva Presidencial que exige ao sector público que assegure um mínimo de 30 por cento de representação de mulheres nos cargos públicos, o estabelecimento, pelo governo, do Fundo de Apoio ao Empreendimento das Mulheres e manifestos de partidos políticos sobre a igualdade de género.

de 2008 no Fórum de Alto Nível do Gana sobre a Eficácia da Ajuda (ver Caixa 6A).

### **Fazer com que a ajuda produza resultados para as mulheres:**

#### **Mais dados e uma “voz” mais forte**

Dados de estudos recentes sobre a Igualdade de Género para o Desenvolvimento e a Paz<sup>14</sup>, empreendidos por uma Parceria da CE/ONU, identificaram dois desafios importantes para que a ajuda produza resultados para as mulheres: obter dados sobre os desembolsos para a igualdade de género e assegurar que os representantes dos direitos das mulheres – entre estes os ministérios ou unidades dedicadas à igualdade de género, assim como as ONG e redes de mulheres – tenham a capacidade e a voz para assegurar que os compromissos para com a igualdade de género figuram num contexto de prioridade nacional. Garantir um lugar nas negociações continua a ser um desafio-chave. No Gana, por exemplo, o Grupo do Sector de Igualdade de Género defendeu que o Ministério das Mulheres e das Crianças fosse incluído, com outros Ministérios, nas negociações do programa de Apoio ao Orçamento Multidoadores, em 2006. Contudo, o Ministério recebeu apenas o estatuto de observador e não conseguiu incluir as questões de igualdade de género na agenda.<sup>15</sup>

Uma estratégia para ultrapassar esta lacuna é apelar à realização de análises mais sistemáticas e rigorosas do financiamento destinado aos programas para a promoção e o empoderamento das mulheres. Assim sendo, a disponibilização de dados desagregados por sexo sobre receitas, afectação de verbas e despesas em matéria de igualdade de género é uma área-chave do apoio que os organismos multilaterais podem oferecer. No Gana, um estudo de caso recente sobre o apoio ao desenvolvimento permitiu constatar que, muito embora os projectos específicos visando a igualdade de género se encontrem reflectidos no Sector da Protecção Social, Género e Vulnerabilidade, era impossível determinar o montante total da ajuda despendida na igualdade de género e no empoderamento das mulheres. No período de 2004 a 2006, o sector da Protecção Social, Género e Vulnerabilidade recebeu 0,1 por cento da ajuda total dos doadores, que foi superior a US\$ 3 mil milhões. Se procurássemos projectos individuais centrados na igualdade de género, a percentagem seria ainda mais pequena: dos US\$ 3,21 milhões entregues ao Sector da Protecção Social, Género

e Vulnerabilidade, apenas US \$ 390,000 foram destinados a projectos independentes relacionados com a igualdade de género.<sup>16</sup>

É importante aprender com exemplos bem-sucedidos para reforçar a responsabilização face às questões da igualdade de género no quadro da agenda da eficácia da ajuda. No Quirguistão, os activistas dos direitos das mulheres conseguiram integrar o Plano de Acção Nacional para a Realização da Igualdade de Género (2007-2010) nos principais resultados de desenvolvimento da Estratégia de Desenvolvimento do País (2007-2010), com as respectivas estimativas de custos e indicadores para medir o progresso.<sup>17</sup> No Camboja, país no qual a igualdade de género foi considerada essencial para alcançar os ODM a nível nacional, a Plano Nacional de Desenvolvimento Estratégico inclui metas e indicadores específicos de género.<sup>18</sup> No Quénia, Camarões, Suriname e Indonésia, os doadores juntaram-se para criar multidoadores ou “fundos-cabaz” para apoiar diferentes aspectos da igualdade de género (ver caixa 6B). Também têm sido apresentadas propostas para fazer experiências de Abordagens Sectoriais em matéria de Igualdade de Género ou para Eliminar a Violência Contra as Mulheres, reconhecendo-se o facto de que o apoio financeiro atribuído é canalizado para os sectores e não para “questões intersectoriais” como a igualdade de género.<sup>19</sup>

Há uma exigência crescente, por parte dos defensores da igualdade de género – incluindo os das instituições nacionais, bilaterais e multilaterais – de maiores investimentos na igualdade de género a nível nacional, mas estes necessitam bastante de um apoio atento por parte dos poderosos defensores dos países doadores que se centram na responsabilização em matéria de políticas e orçamentos de apoio ao desenvolvimento. Grupos de defesa da igualdade de género e dos direitos das mulheres, no Norte, têm exercido pressão para aumentar a ajuda à igualdade de género, mas são necessárias parcerias mais sólidas entre as mulheres no Norte e no Sul para produzir um impacto sobre a ajuda estratégica ao desenvolvimento nesta área. Um exemplo positivo é o trabalho da “Women Thrive”, uma ONG sediada nos EUA que defende uma focalização firme nas políticas de ajuda dos EUA ao desenvolvimento para tirar as mulheres da pobreza. A organização “Women Thrive” está a apoiar a formulação de uma legislação sem precedentes no Congresso dos EUA, a Lei Inter-

nacional da Violência Contra as Mulheres, que tornará a ajuda às mulheres que vivem na pobreza e a prevenção da violência contra as mulheres uma prioridade do governo dos Estados Unidos.<sup>20</sup>

## Segurança

A segurança, a par do desenvolvimento, é um alicerce essencial do compromisso internacional para com a igualdade de género e a promoção e protecção dos direitos das mulheres. A aprovação da Resolução 1325 do Conselho

de Segurança (RCS), em 2000, assim como da Resolução 1820, em 2008 (ver Caixa 6D), representou um progresso significativo no reforço da responsabilização das instituições internacionais de segurança para com as mulheres. A RCS 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança, por exemplo, reconhece o impacto dos conflitos nas mulheres, o seu papel na prevenção e resolução dos conflitos, e apela à igualdade da sua participação na segurança internacional e nos esforços de manutenção da paz. Isto deveria significar que as mulheres já não estão ausentes das negociações de

### CAIXA | Resoluções 1612 e 1325<sup>i</sup> 6C

Mecanismos de responsabilização:	Resolução 1612 (2005): Crianças em Conflitos Armados	Resolução 1325 (2000): Mulheres, Paz e Segurança
<b>Mecanismo de monitorização e notificação</b>	Plano de Acção Sistémico para parar o recrutamento de crianças e outras violações. Contém um mecanismo de monitorização e notificação previamente acordado.	O Plano de Acção Sistémico não tem os indicadores previstos para uma monitorização eficaz. Centra-se em planos de implementação da agência das Nações Unidas, e não em infracções ou em resultados de programas.
<b>Mecanismo de “prestação de contas”: exposição dos perpetradores</b>	O relatório do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança inclui listas de partes que não cumprem a Resolução.	Nenhum
<b>Procedimentos regulares para análise</b>	O Grupo de Trabalho do Conselho de Segurança consiste em todos os 15 membros, e é presidido por um membro permanente do Conselho, reúne-se bimensalmente, analisa os relatórios do mecanismo de observância, avalia o progresso no desenvolvimento e implementação de planos de acção das partes envolvidas em conflitos armados.	Até 2008, não existia nenhum mecanismo formal para além de um Debate Anual aberto, um relatório anual e sessões informativas verbais do Secretário-Geral das Nações Unidas a pedido dos membros do Conselho de Segurança, e reuniões informais do Conselho sobre este assunto.
<b>Responsabilização dos Estados-membros</b>	As partes envolvidas em conflitos armados devem preparar planos de acção concretos e com prazos limite de concretização para pôr fim ao alistamento de crianças, em estreita colaboração com as missões de manutenção da paz das Nações Unidas e as Equipas das Nações Unidas no País.	Os Planos de Acção Nacionais existem actualmente em 12 países. Estes não são um requisito das partes dos conflitos armados, nem são avaliados por um Grupo de Trabalho do Conselho ou qualquer entidade das Nações Unidas.
<b>Ponto de Focalização/Liderança no âmbito das Nações Unidas</b>	O Representante Especial do Secretário-Geral para Crianças em Conflitos Armados.	O Gabinete do Assessor Especial para Questões de Género desempenha um papel de coordenação mas sem recursos adequados ou cooperação de uma contraparte operacional.
<b>Mecanismo de observância</b>	Equipa das Nações Unidas no País ou Grupo de Acção de nível nacional para a questão de Crianças em Conflitos Armados para monitorizar taxas de recrutamento de crianças-soldados e para exercer pressão sobre os infractores para que cumpram a resolução. Apoiar da UNICEF.	Nenhum. Apoio em alguns contextos para coligações de paz de mulheres, acesso da mulher a negociações de paz, serviços para sobreviventes, oferecidos por um leque de entidades das Nações Unidas, não coordenado. Não existe mecanismo de observância.

paz e que a construção da paz deve impedir a violência sexual e de género sofrida pelas mulheres e raparigas.

### Lacunas de responsabilização: RCS 1325

Oito anos após a adopção da RCS 1325, estas novas normas para a manutenção da paz estão longe de serem aplicadas. As instituições internacionais e regionais de segurança têm-se mantido algo resistentes à responsabilização para a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, incluindo no que toca a garantir a liderança e a participação das mulheres, a protecção das mulheres contra a violência e a afectação dos orçamentos necessários para apoiar a implementação da resolução.

*Liderança:* Até Abril de 2008, havia apenas uma mulher a chefiar uma missão de manutenção da paz das Nações Unidas, como Representante Especial do Secretário-Geral na Libéria, e havia apenas quatro mulheres Representantes Especiais Adjuntas em missões de manutenção da paz da ONU. As mulheres representavam 17 por cento dos quadros superiores no Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, perfaziam uma média de 1,9 por cento dos efectivos militares contribuídos por Estados-Membros e 7,6 por cento da polícia.<sup>21</sup> O Secretário-Geral definiu como prioridade levar o equilíbrio de género a esta situação, declarando ao Conselho de Segurança numa reunião realizada em 2008: “Estou ansioso por destacar mais mulheres por todo o mundo, não apenas como polícias, militares e pessoal civil mas também nos níveis mais altos da liderança da missão”.<sup>22</sup>

A representação das mulheres nas negociações de paz é também fraca. Em 2007 e 2008, os processos de paz para a resolução de conflitos no Norte do Uganda, Darfur e Somália revelavam muito pouco progresso no apoio à inclusão das mulheres em delegações de negociação ou mesmo entre os observadores. Nas negociações para a paz para o Norte do Uganda, em 2007 e 2008, por exemplo, nunca estiveram presentes mais de duas mulheres entre os 17 negociadores das delegações do governo ou do Exército da Resistência do Senhor (LRA – Lords Resistance Army).<sup>23</sup>

Um exemplo drástico do défice de responsabilização em relação à RCS 1325 sobressai do contraste directo entre os seus mecanismos de responsabilização e outros criados com vista a outra importante resolução temática, a RCS 1612 (2005) sobre Crianças nos Conflitos Armados, a qual está munida

dos instrumentos de responsabilização destacados ao longo deste relatório: liderança, reforma de mandatos, incentivos, monitorização, sistemas de prestação de contas e um regime de observância (ver Caixa 6C).

### Lacunas de responsabilização: RCS 1820

Os aspectos especificamente relacionados com o género nos conflitos – incluindo a violação generalizada e sistemática – não desencadearam uma resposta de protecção correspondente à verificada aquando de outras acções consideradas como ameaças à segurança nacional e internacional. Isto a despeito das provas crescentes de que a natureza dos conflitos está a mudar e que as forças armadas, os insurgentes e rebeldes visam actualmente as mulheres e as crianças com a violência sexual como tática de guerra. As estatísticas sobre a violência sexual são desconcertantes: só em Kivu-Sul no Leste da República Democrática do Congo (RDC) foram registadas 27 000 violações denunciadas em 2006; em 2005, na Libéria, os níveis de violência sexual nos acampamentos para pessoas deslocadas no país eram tão altos que quase 80 por cento das mulheres e raparigas tinham sido sujeitas a ataques.<sup>24</sup> A brutalidade destas violações é tão grave e a intenção de infligir danos permanentes tão evidente que a “destruição da vagina” está a ser tratada como uma lesão de guerra registada oficialmente na RDC.<sup>25</sup> Os relatos de altos níveis de mutilação sexual, escravidão sexual e gravidez forçada em conflitos na província de Kivu-Norte na RDC bem como no Darfur, sugerem que a ausência de uma resposta preventiva cria um ambiente de impunidade no qual os abusos se podem multiplicar. Não obstante, as estratégias para proteger as mulheres não são instituídas de uma forma sistemática.

Diversas agências da ONU, entre estas a UNIFEM, estão a trabalhar em conjunto, por meio de um mecanismo de coordenação, Medidas das Nações Unidas Contra a Violência Sexual em Situações de Conflito, para fomentar a coerência e o impacto das iniciativas das Nações Unidas que visam a prevenção da violência sexual e o apoio às sobreviventes.<sup>26</sup> A UNIFEM identificou uma lacuna, a este respeito, na prática de manutenção da paz das Nações Unidas: nas missões de manutenção da paz que actualmente contam com um mandato para proteger os civis, há pouca orientação concreta para os

soldados da paz sobre como prevenir a violência sexual generalizada e sistemática, particularmente quando é perpetrada como uma tática de guerra. A UNIFEM trabalhou com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, com as Medidas das Nações Unidas Contra a Violência em Situações de Conflito e com os governos do Canadá e do Reino Unido, para avaliar a orientação operacional para as tropas de forma a prepará-las para identificar as necessidades das mulheres em matéria de protecção e a destacar forças e usar táticas de resposta para impedir ataques às mulheres.<sup>27</sup> Este trabalho tornou-se parte da vaga de preocupação no início de 2008 para tomar medidas concretas destinadas a prevenir a violência sexual em situações de conflito. O resultado desta vaga foi a RCS 1820, uma resolução com o potencial de introduzir medidas sólidas de responsabilização (ver Caixa 6D).

Lamentavelmente, a credibilidade dos soldados da paz das Nações Unidas no que toca à prevenção da violência sexual generalizada tem sido prejudicada por casos individuais

de soldados que cometeram graves violações dos direitos humanos, desde o tráfico de mulheres e raparigas à exploração sexual. Estes abusos foram alvo de uma resposta de responsabilização por parte do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, que conduziu, em 2004-2005<sup>28</sup>, uma investigação de alto nível sobre a exploração e o abuso sexual, com reformas de conduta e de disciplina, pressão junto dos Estados-membros para perseguir penalmente os perpetradores repatriados, em desonra, das missões de manutenção da paz, um programa de compensação das vítimas e o destacamento de quadros superiores para missões de campo de forma a garantir uma atenção a esta questão.<sup>29</sup> A eficácia destas medidas depende do compromisso dos Países que Contribuem com Efectivos em perseguirem penalmente os soldados da paz repatriados e na determinação das sobreviventes em denunciar estes abusos. Há ainda muito a fazer por parte dos intervenientes internacionais para garantir que as comunidades locais tenham confiança no sistema.

#### CAIXA | Resolução 1820 do Conselho de Segurança: 6D | Violência sexual como tática de guerra

Um ex-comandante das forças da ONU observou recentemente que “é mais perigoso ser uma mulher do que um soldado no Leste da RDC”. Nos conflitos dos nossos dias, as mulheres estão cada vez mais na linha da frente. A violência sexual contra as mulheres desalojadas quando procuram lenha tem-se tornado tão comum que os trabalhadores dos acampamentos em Darfur criaram uma abreviatura para o fenómeno que é “violação da lenha”. Mas será a violência sexual de que são vítimas uma questão para o mais importante organismo para a paz e segurança do mundo? A 19 de Junho de 2008, o Conselho de Segurança das Nações Unidas respondeu a esta questão com um retumbante “sim” – votando unanimemente a resolução que descreve a violência sexual como uma tática de guerra e uma questão de segurança internacional. A RCS 1820 (2008)<sup>ii</sup> representa um complemento essencial para a plena implementação da RCS 1325 sobre mulheres, paz e segurança. Entre outras disposições, a Resolução:

- reconhece que as iniciativas para prevenir e responder à violência sexual como tática de guerra podem estar ligadas à manutenção da paz e segurança internacionais – sublinhando que, enquanto questão de segurança, merece uma resposta da segurança e, portanto, faz devidamente parte da agenda do Conselho;
- afirma o reconhecimento da violência sexual nos conflitos como crime de guerra, crime contra a humanidade e um acto constitutivo de genocídio e, portanto, uma questão que pode ser submetida ao comité de sanções;
- reforça a proibição de amnistia para este tipo de crimes;
- apela a linhas de orientação mais sólidas e claras para apoiar os soldados da paz das Nações Unidas na prevenção da violência sexual contra civis;
- apela à apresentação mais sistemática e regular de relatórios sobre esta questão; e
- afirma a importância da participação das mulheres em todos os processos relacionados com a eliminação da violência sexual nos conflitos, incluindo a sua participação nas negociações de paz.



## Reforçar a responsabilização dos organismos multilaterais para com a igualdade de género

Uma avaliação<sup>30</sup> efectuada em 2006 para identificar em que medida as agências das Nações Unidas incorporaram a igualdade de género nas suas políticas e orientações de programas destacou os seguintes pontos:

- Um dos focos principais das Nações Unidas tem sido associar a responsabilização à gestão baseada em resultados (GBR). No âmbito da GBR, a principal área pela qual as agências e os quadros são responsabilizados é a *gestão* de resultados, mais do que por atingir resultados. Os resultados do desenvolvimento são da responsabilidade dos próprios países. Assim, os quadros são responsabilizados pelos processos subjacentes à realização da igualdade de género — incluindo a integração da dimensão da igualdade de género — mas não pelos *resultados* da igualdade de género.
- Mesmo no que respeita aos *processos*, nenhuma das políticas e planos analisados indicam quaisquer *consequências* para o

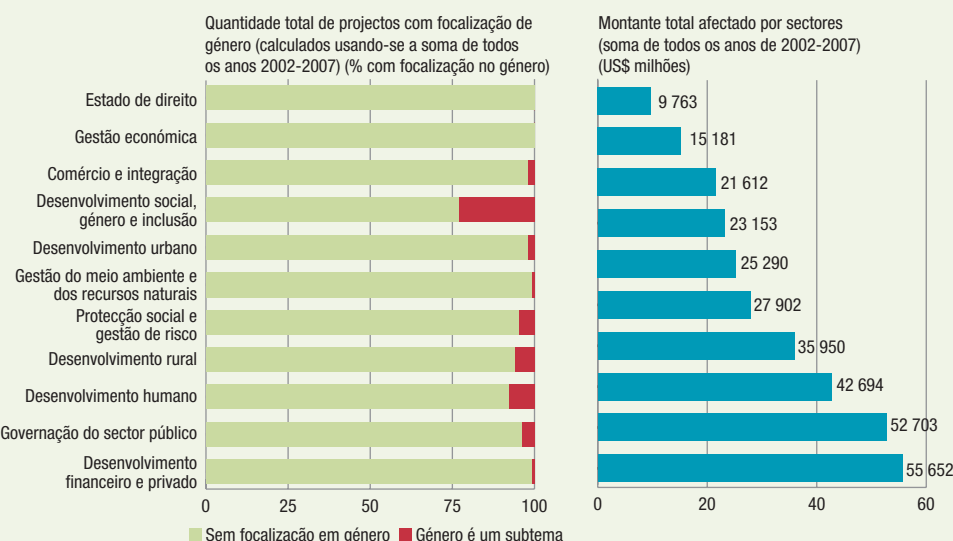
fraco desempenho em matéria de igualdade de género ou a exigência de realizar o rastreamento dos compromissos financeiros.

- Embora a integração da dimensão da igualdade de género seja muitas vezes destacada como uma estratégia decisiva, não há qualquer acordo sobre uma norma mínima das Nações Unidas para avaliar o *desempenho* dos seus quadros ou agências no que se refere à sua aplicação.

Nas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) há uma cadeia igualmente ambígua no que toca à responsabilização para a igualdade de género. Todas possuem políticas de igualdade de género, mas diferem, contudo, quanto à sua respectiva aplicação. As IFI estão a tornar-se cada vez mais activas na apresentação de planos para apoiar compromissos mais sólidos para com a igualdade de género. O Relatório de Monitorização Global [Global Monitoring Report] do Banco Mundial, de 2007, defende o reforço da monitorização e a inclusão do empoderamento e da igualdade das mulheres no apoio internacional. O Banco Mundial apela às IFI para usarem a sua considerável capacidade de análise, coordenação e de diálogo político de alto nível para assumi-

**GRÁFICO 6.5** | Género como subtema nos empréstimos do Banco Mundial, 2002-2007

O género é identificado como subtema em menos do que 5% dos projectos de financiamento entre 2002 e 2007. Isto não significa que os projectos não incorporam o género, mas sim que os objectivos de igualdade de género não estão indicados entre as principais áreas de foco temático destes programas.



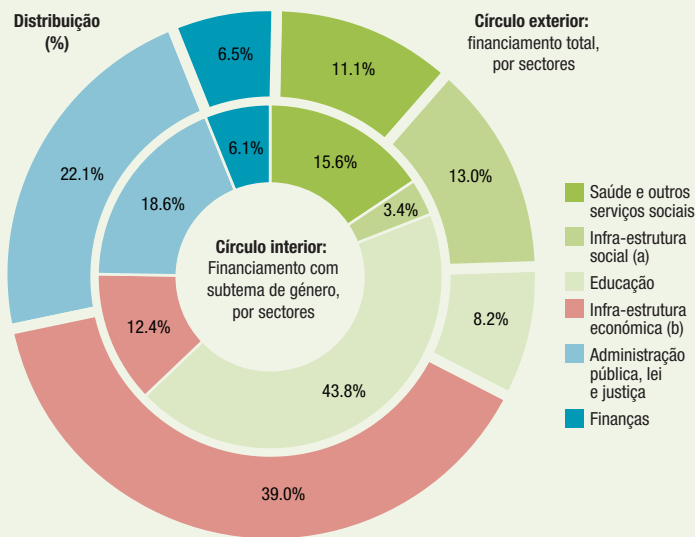
Notas: De forma a avaliar se os projectos têm uma focalização de género, a base de dados foi analisada para incorporar todos os projectos que referem o tema "Desenvolvimento social, género e inclusão" e, dentro deste, o "Género" como subtema. Este gráfico apresenta informações para proporções afectadas a projectos que (a) não têm um subtema específico de género, quer tenham ou não mencionado o tema "desenvolvimento social, género e inclusão", ou (b) têm uma focalização específica de género, ou seja, mencionaram o tema "desenvolvimento social, género e inclusão" e têm um subtema específico de género dentro deste. Importa mencionar que os cálculos foram feitos tomando em consideração todos os temas (até cinco) referidos por projectos, ignorando a ordem apresentada na base de dados e, portanto, um projecto pode ser contado mais do que uma vez dentro das categorias temáticas.

Fonte: Base de dados de Projectos do Banco Mundial.

## GRÁFICO 6.6 | Afecção dos empréstimos do Banco Mundial por sectores, 2007

Uma comparação da afecção sectorial do financiamento total contra financiamento com um subtema de género específico mostra uma discrepância acentuada em relação à infra-estrutura económica, que constitui 39% do financiamento total mas apenas 12% das afecções inscritas no subtema de género. Um proporção muito superior, em contraste, é afectada para a educação dentro do subtema de género: 44% em comparação com 8% no financiamento total.

Distribuição por sectores para financiamento total e financiamento com um "subtema" de género. 2007



Notas: Ver notas na figura 6.4

(a) Inclui água, saneamento e protecção contra cheias; e informações e comunicações

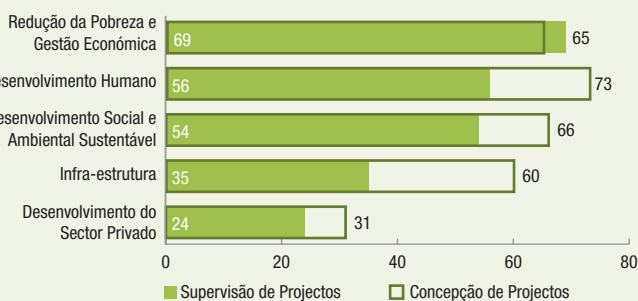
(b) Inclui transportes; energia; agricultura, pesca e exploração florestal; e sector industrial e comercial.

Fonte: Base de dados de Projectos do Banco Mundial.

## GRÁFICO 6.7 | A atenção às questões de género na Concepção e Supervisão de Projectos no âmbito dos empréstimos do Banco Mundial incide mais sobre os sectores sociais

A nível geral, os sectores sociais dão maior atenção a questões de género do que a infra-estrutura e ao desenvolvimento do sector privado, tanto na concepção como particularmente na supervisão do projecto.

% de projectos com atenção satisfatória a questões de género por rede e sector, anos fiscais de 2002-2006



Nota: A atenção a questões de género é medida pelo World Bank Quality Assessment Group, o qual leva a cabo análises aprofundadas da atenção a questões de género — ou do nível relativo de integração de género — dentro de projectos, classificando-os numa escala de 1 a 4 tendo em conta em que medida os quadros do Banco Mundial integram as questões de género (de altamente satisfatório a altamente insatisfatório) dentro da concepção do projecto ou a sua supervisão. Esta informação refere-se ao período do ano fiscal de 2002 até ao ano fiscal de 2006. A classificação usada corresponde à desagregação do sector fornecida pela fonte original.

Fonte: Banco Mundial (2007a).

rem uma posição de liderança no investimento de recursos com vista a incluir a igualdade de género e o empoderamento das mulheres na agenda de resultados. É necessária uma análise de género mais sistemática para os US\$ 43 mil milhões desembolsados pelas IFI em 2006 e para os próximos anos.<sup>31</sup> Algumas IFI fazem actualmente um esforço para identificar áreas de crédito que têm a igualdade de género como uma meta ou objectivo primordial. O Banco Mundial, por exemplo, lista o género como um subtema entre diversos outros que podem ser seleccionados pelos gestores de projectos para os ajudar a classificar projectos individuais. Para captar o facto de que o principal objectivo de um projecto pode não ser a promoção do empoderamento das mulheres, mas que os objectivos secundários podem incluir uma preocupação com as questões de género, os gestores de projectos têm a opção de classificar os projectos individuais até cinco subtemas. O Gráfico 6.5 mostra a frequência da identificação do género como subtema nos projectos classificados na base de dados disponível ao público. O Gráfico 6.6 representa uma análise da localização sectorial de despesas em projectos com um subtema especificamente relacionado com o género, e isto indica que, tal como para os fundos da OCDE marcados para género, há uma concentração nos sectores sociais.

Muito embora o marcador do subtema "género" dê aos gestores de projectos a oportunidade de indicar as actividades que visam ou beneficiam as mulheres, esta ferramenta é imperfeita, já que poderá não ser aplicada sistematicamente: os projectos que incidem em áreas que podem bem ser de enorme importância para os direitos das mulheres — tais como as infra-estruturas de ensino — podem não ser identificadas pelos seus gestores como tendo o género como objectivo principal. Para captar os elementos qualitativos relativos à inclusão do género, os quadros do Banco desenvolveram um sistema de avaliação da qualidade que indica o nível relativo da inclusão do género na concepção de projectos e na supervisão de projectos. De acordo com os dados do Banco para 2006-2007, 60 por cento desta amostra revela atenção às questões de género na fase de concepção, baixando para 45 por cento na fase de implementação. O Gráfico 6.7 mostra que, identificado desta forma, o nível de integração da dimensão da igualdade de género é inferior nas áreas de financiamento do desenvolvimento e infra-estruturas do sector privado.<sup>32</sup>

## O mandato para a integração da dimensão da igualdade de género: É hora de reforma?

A integração da dimensão da igualdade de género, uma estratégia que requer a análise de género em todas as intervenções para o desenvolvimento com vista a identificar os seus diferentes impactos nos homens e nas mulheres, foi promovida pelas defensoras da igualdade de género na Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em 1995.

A utilização da integração da dimensão da igualdade de género como estratégia fulcral para promover a igualdade de género tem produzido alguns efeitos positivos ao dar origem a melhores análises da responsabilização das instituições internacionais. Como acima descrito, o Banco Mundial publica

actualmente um relatório anual de monitorização sobre a sua estratégia de integração da dimensão da igualdade de género, que avalia em que medida o género é integrado nos diagnósticos de países, sectores de desenvolvimento e financiamento bancário, embora não inclua o montante dos fundos que são canalizados para a igualdade de género.<sup>33</sup> O Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) monitoriza anualmente em que medida os relatórios das Equipas das Nações no País reflectem as actividades para promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres – e identificou aumentos significativos nos últimos três anos na referência a programas que apoiam a eliminação da violência contra as mulheres, a integração da dimensão da igualdade de género em programas de VIH/SIDA e em estratégias nacionais de desenvolvimento, a

### CAIXA | Novos fundos para a igualdade de género 6E

#### O FUNDO ESPANHOL PARA ALCANÇAR OS ODM (2007)

Um fundo de US\$ 700 milhões para estimular a acção com vista a alcançar os ODM por intermédio do sistema das Nações Unidas. Deste montante, mais de US\$ 100 milhões foram destinados, pelas Equipas das Nações Unidas nos Países, à programação conjunta de apoio à igualdade de género.

#### O FUNDO DOS PAÍSES BAIXOS PARA O ODM 3: INVESTIR NA IGUALDADE (2008)

Um fundo de 50 milhões de euros para apoiar actividades em áreas prioritárias para acelerar a realização do ODM 3: os direitos de propriedade e de herança das mulheres, o emprego formal das mulheres no mercado de trabalho, a representação das mulheres na política e o combate à violência contra as mulheres. Está aberto a organizações não governamentais dedicadas à igualdade de direitos das mulheres e raparigas em países em desenvolvimento, incluindo organizações regionais.

#### O APELO DA DINAMARCA À ACÇÃO GLOBAL PARA O ODM 3 (2008)

Uma campanha para passar um testemunho a 100 líderes, pedindo-lhes que façam “ainda mais” para promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres. Visa produzir a duplicação da ajuda ao desenvolvimento para as mulheres. A Dinamarca planeia duplicar a sua própria ajuda para o empoderamento económico das mulheres de cerca de DKR 200 milhões para DKR 400 milhões, até 2010.

#### A INICIATIVA “EFEITO DAS RAPARIGAS” DAS FUNDAÇÕES NIKE E NOVO (2008)

Um fundo combinado de US \$100 milhões para ajudar raparigas adolescentes em países em desenvolvimento a conquistar a mudança social e económica para as suas famílias, comunidades e países.

#### GOLDMAN SACHS “10 000 MULHERES” (2008)

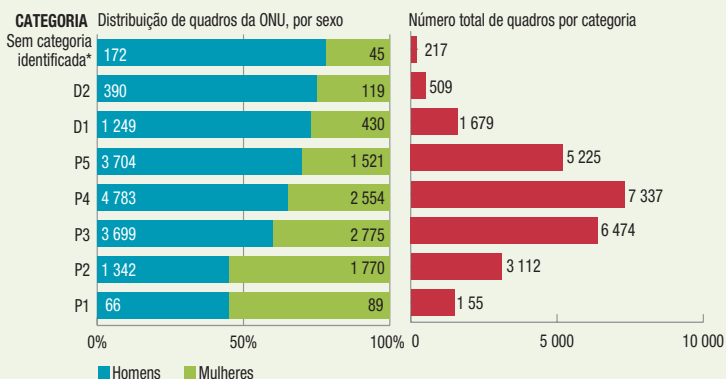
Uma iniciativa global dos EUA de \$100 milhões para oferecer a pelo menos 10 000 mulheres, principalmente em mercados emergentes, educação para a gestão empresarial, com vista a fomentar o aumento das empresas de mulheres.

#### O FUNDO FIDUCIÁRIO DOS ESTADOS UNIDOS PARA ELIMINAR A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Criado em 1996, este fundo recebeu menos do que US\$ 10 milhões em contribuições até 2004. Para o período de 2005-2008, as contribuições totais, incluindo promessas de contribuições, ascenderam a quase US\$ 40 milhões.

## GRÁFICO 6.8 | Distribuição de quadros profissionais da ONU por sexo e por categorias, 2006

A distribuição de quadros da ONU por sexo e categoria revela um padrão muito claro: a proporção de quadros mulheres para homens diminui significativamente em categorias superiores, chegando a menos do que um quarto no nível mais elevado.



Notas: Estas informações incluem apenas quadros com contratos de 12 meses ou superiores; os dados não incluem informações sobre Funcionários Profissionais Recrutados a Nível Nacional, as quais são publicadas separadamente  
\*Os quadros sem categoria especificada incluem os cargos de Secretário-Geral Adjunto, Vice-Secretário-Geral, etc.

Fonte: Sistema da ONU, website do Comitê de Alto Nível sobre Gestão.

educação de raparigas e o apoio à recolha de dados desagregados por sexo – embora esta análise não capte os fluxos financeiros.<sup>34</sup>

Contudo, alguns argumentam que a integração da dimensão da igualdade de género, mais do que contribuir para evidenciar os esforços e, em especial, os orçamentos para realizar a igualdade de género, tem conduzido à sua ocultação. Se todos os sectores – saúde, educação, infra-estruturas, agricultura – tiverem uma dimensão de género, isso será interpretado como querendo dizer que a igualdade de género em si mesma não é um sector e, portanto, não carece de uma afectação orçamentária separada. Por exemplo, é difícil avaliar a quantidade de afectações e despesas em matéria de igualdade de género no Fundo Fiduciário de Multidoadores,

estabelecido em 2005 para apoiar o Sudão na execução do Acordo Abrangente de Paz.<sup>35</sup> No Terceiro Consórcio de Doadores no Sudão, realizado em Maio de 2008, em Oslo, um orador num fórum para activistas estimou que dos US\$ 2 mil milhões adstritos em 2005 ao plano de investimento na recuperação/reconstrução do Sudão, menos de 2 por cento foram canalizados para programas que visam o empoderamento das mulheres.<sup>36</sup>

Reconhecendo as limitações da integração da dimensão da igualdade de género enquanto estratégia operacional, parece estar a surgir um maior enfoque nos investimentos directamente orientados para a promoção do empoderamento das mulheres. Os principais doadores bilaterais e parceiros do sector privado atribuíram recentemente fundos para apoiar uma programação que vise directamente a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, o que poderá ser um prenúncio do futuro. Apresenta-se na Caixa 6E uma lista indicativa.

### A arquitectura de igualdade de género poderá exigir uma maior responsabilização?

A maior parte dos organismos multilaterais internacionais e regionais têm uma “arquitectura” de género composta por unidades de género, redes de pontos de focais de género e assessores de género. O posicionamento, a autoridade e base de recursos destas entidades incumbidas de promover e monitorizar a igualdade de género nos organismos internacionais influenciam directamente a sua capacidade de apoiar e monitorizar a responsabilização a nível sistémico quanto à igualdade de género. No âmbito das Nações Unidas, a arquitectura de género consiste em quatro entidades específicas de género – o Gabinete do Conselheiro Especial sobre Questões

## CAIXA 6F | UNIFEM: Um mandato amplo, recursos limitados

Desde 2005, inúmeros decisores políticos de alto nível e redes de direitos das mulheres questionaram se a “arquitectura” das Nações Unidas tem a capacidade necessária para fazer uma diferença nas vidas das mulheres. Um dos primeiros documentos oficiais deste tipo a levantar este ponto foi o produzido por um Painel Independente de Assessoria<sup>i</sup>, convocado pelo Comité Consultivo da UNIFEM, para avaliar os entraves estruturais à capacidade da UNIFEM de levar a cabo o seu mandato. Este painel concluiu que o estatuto inadequado, a autoridade ambígua e a insuficiência de recursos limitavam a eficácia da UNIFEM. Daí emergiu um padrão claro de uma arquitectura da igualdade de género composta de “mecanismos marginalizados que são estabelecidos mas impossibilitados de realizar adequadamente os seus papéis”.<sup>ii</sup> As restrições identificadas em termos de recursos foram significativas. Embora não sendo estritamente comparável, o relatório afirmava que, de acordo com os dados de 2003 sobre os níveis de pessoal, a UNICEF tinha 2 794 funcionários permanentes, o UNFPA tinha 980 funcionários permanentes e a UNIFEM tinha 47 funcionários permanentes.

de Género (OSAGI), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) (ver Caixa 6F), a Divisão das Nações Unidas para o Progresso das Mulheres (UNDAW) e o Instituto Internacional para a Investigação e Formação para o Progresso das Mulheres (INSTRAW) – assim como uma ampla rede de unidades de género, pontos focais e assessores em organizações das Nações Unidas em todo o sistema.

A incapacidade dos especialistas e unidades de género de responsabilizarem os seus próprios organismos multilaterais – mesmo quanto à aplicação das políticas e estratégias previamente acordadas – é um problema sistémico. O posicionamento, a autoridade e os recursos das unidades de género nas Nações Unidas e noutros organismos multilaterais precisa de ser mudado para que estas unidades tenham autoridade e peso para exigir responsabilização para a execução das políticas de igualdade de género já acordadas, assim como para monitorizar as afectações e as despesas.

Em 2006, o Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Coerência do Sistema – integrado por 12 decisores políticos de alto nível e presidido pelos Primeiros-Ministros de Moçambique, Noruega e Paquistão – chegou à conclusão que “a ONU precisa... de uma entidade dinâmica da ONU centrada nas questões da igualdade de género e do empoderamento das mulheres. Esta entidade deve mobilizar forças de mudança a nível global e inspirar a produção de melhores resultados a nível nacional”.<sup>37</sup> Em 2007<sup>38</sup> e novamente em 2008<sup>39</sup>, o Vice-Secretário-Geral das Nações Unidas emitiu uma nota à Assembleia Geral, reiterando que, embora o sistema das Nações Unidas tenha feito uma contribuição importante ao nível normativo e de políticas, as deficiências na coordenação, responsabilização, autoridade e recursos têm obstado à prestação do apoio adequado ao nível nacional. A urgência e a oportunidade para actuar gerou também uma campanha global, Reforma da Arquitectura da Igualdade de Género (GEAR), com as redes de mulheres de todas as regiões a apelarem à criação de uma entidade de mulheres mais sólida, com recursos adequados, chefiada pelo Vice-Secretário-Geral e com uma ampla presença nacional.<sup>40</sup>

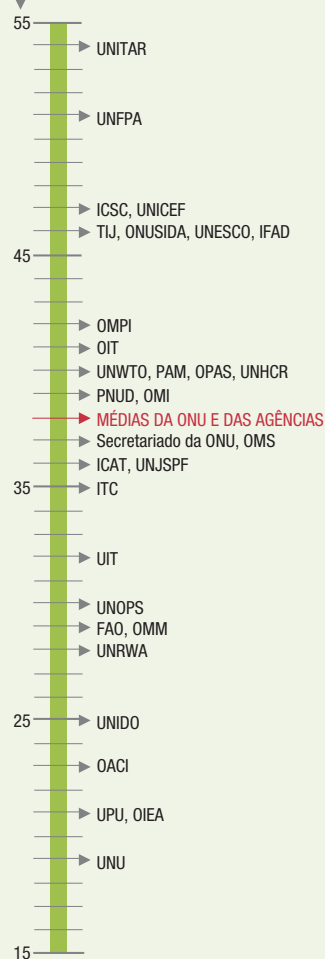
### A necessidade de uma liderança firme

As avaliações do desempenho dos organismos internacionais e nacionais em matéria

## GRÁFICO 6.9 | Quadros profissionais de mulheres na ONU

Apenas algumas agências alcançaram a zona de paridade acima de 40%.

% de mulheres nos quadros profissionais na ONU, 2006



Notas: Estas informações incluem apenas quadros com contratos de 12 meses ou superiores; os dados não incluem informações sobre Funcionários Profissionais Recrutados a Nível Nacional, as quais são publicadas separadamente. A fonte original não disponibiliza informações separadas para a UNIFEM.

Fonte: Sistema da ONU, website do Comité de Alto Nível sobre Gestão.

de igualdade de género têm destacado o papel essencial da liderança, e a importância de uma mensagem firme que os quadros têm de transmitir sobre a promessa de alcançar resultados de igualdade de género nas melhorias do desempenho.

Ao mesmo tempo, espera-se que a liderança demonstre a concretização do seu compromisso de alcançar a paridade de género nos cargos de liderança nos organismos internacionais. Do lado positivo, o número de mulheres em instituições internacionais tem vindo a aumentar. Os Gráficos 6.8 e 6.9 mostram que, nas Nações Unidas, os números

para as mulheres subiram. Contudo, as mulheres continuam no escalão mais baixo das hierarquias de poder e só alcançaram o “límiar de paridade” em algumas agências das Nações Unidas. Embora esta massa crítica nos níveis mais baixos pudesse ser um bom prenúncio do eventual acesso das mulheres aos níveis de liderança, há uma preocupação de que as mulheres saiam do sistema antes de alcançarem as posições de autoridade devido a iniciativas inadequadas para que elas fiquem, incluindo políticas pouco sensíveis às necessidades das famílias.

O valor concreto de um apoio sólido da liderança à igualdade de género, tanto em palavras, como em acções, não pode ser minimizado. A decisão do Secretário-Geral das Nações Unidas de lançar uma campanha global para eliminar a violência contra as Mulheres, em Março de 2008, é um exemplo importante de um dirigente de um organismo internacional a demonstrar que assumirá uma posição pública contra esta pandemia. Este tipo de acções por parte da liderança é extraordinariamente necessário para motivar a acção.

## Conclusões e recomendações

Em última análise, os governos são responsáveis pelo progresso da igualdade de género e pelo empoderamento das mulheres, mas as organizações multilaterais de ajuda e segurança desempenham um papel essencial no apoio a estas questões. Este papel é cada vez mais importante num ambiente em mutação em termos de ajuda e segurança. A análise neste capítulo leva a um conjunto de prioridades para reforçar a responsabilização dos organismos multilaterais e das instituições de segurança para com a igualdade de género:

- *Todos os elementos-chave da responsabilização organizativa nas instituições multilaterais – mandatos, incentivos, indicadores e monitorização de desempenho – precisam de ser reformulados para integrar a sensibilidade ao género tanto na ajuda ao desenvolvimento como nos recursos para a consolidação da paz que estas instituições proporcionam.* Diversas avaliações demonstraram já que o progresso dos organismos multilaterais e das instituições de segurança na execução das suas próprias políticas e estratégias de igualdade de género tem sido muito baixo. As lacunas vão desde a implemen-

tação inadequada da RCS 1325 ao progresso vagaroso na concretização das metas para alcançar a paridade de género na liderança de grande parte dos organismos multilaterais. Outros mecanismos de responsabilização, muito mais sólidos, estabelecidos para outras questões – por exemplo, a responsabilização para a RSC 1612 sobre Crianças nos Conflitos Armados – demonstram um caminho futuro para a igualdade de género e os direitos das mulheres.

- *Os organismos multilaterais e as instituições de segurança devem reforçar a sua responsabilização com processos regulares de rastreamento e prestação de contas sobre os recursos – humanos e financeiros – que destinam à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres.* Isto é um complemento apropriado para os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Complementa também o número crescente de iniciativas de elaboração de orçamentos sensíveis ao género que fazem parte de reformas da gestão do financiamento público a nível nacional. O rastreamento e a prestação de contas são essenciais para determinar se estão a ser atribuídos recursos adequados para alcançar as metas de igualdade de género e de empoderamento das mulheres no âmbito dos ODM e da Declaração do Milénio. O rastreamento e prestação de contas são processos práticos, viáveis e ajudam a identificar áreas de subinvestimento, tais como as infra-estruturas económicas. A persistente incapacidade de chegar a um acordo quanto a um sistema coerente, para contabilizar as afectações de recursos e as despesas relacionadas com a igualdade de género por parte dos organismos internacionais, representa uma lacuna de responsabilização que precisa de ser abordada.
- *O debate sobre a arquitectura de género das Nações Unidas é um sinal encorajante de que os decisores políticos estão a começar a reconhecer os entraves estruturais à responsabilização existentes nas suas práticas e políticas.* Está a aumentar o consenso de que os peritos em igualdade de género no âmbito das principais instituições de desenvolvimento e segurança precisam de uma voz mais forte, de maior autoridade e de recursos mais

“ Ao celebrarmos as realizações de Timor-Leste como uma das nações mais jovens do mundo, permanecemos profundamente empenhados em construir um país com igualdade de direitos para todos os cidadãos, homens e mulheres, de igualdade para todos os cidadãos perante a lei. Já avançamos muito na construção de uma sociedade baseada no respeito pelos direitos humanos e nos ideais de justiça, liberdade e igualdade. Mas há ainda muitos desafios a ultrapassar. Devemos continuar a criar um ambiente de estabilidade, para que as pessoas não vivam com medo e tenham confiança no futuro. Temos de pôr fim à violência doméstica. Temos de garantir que os princípios com os quais nos comprometemos ao assinarmos a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres se convertam em melhoramentos concretos nas vidas das mulheres e raparigas, não apenas em Timor-Leste mas em todo o mundo. Como nação, nunca nos esqueceremos da importante contribuição e sacrifício das mulheres em Timor-Leste durante a luta pela liberdade. A responsabilização para com as mulheres é fundamental para construir uma nação baseada não na violência mas sim na paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Os homens e as mulheres devem trabalhar em parceria para alcançar estes objectivos. É esta a nossa esperança para o futuro. As mulheres de Timor-Leste não esperam nada menos do que isto. ”



Dr. José Ramos-Horta

*Presidente de Timor-Leste, galardoado com o Prémio Nobel da Paz, 1996*

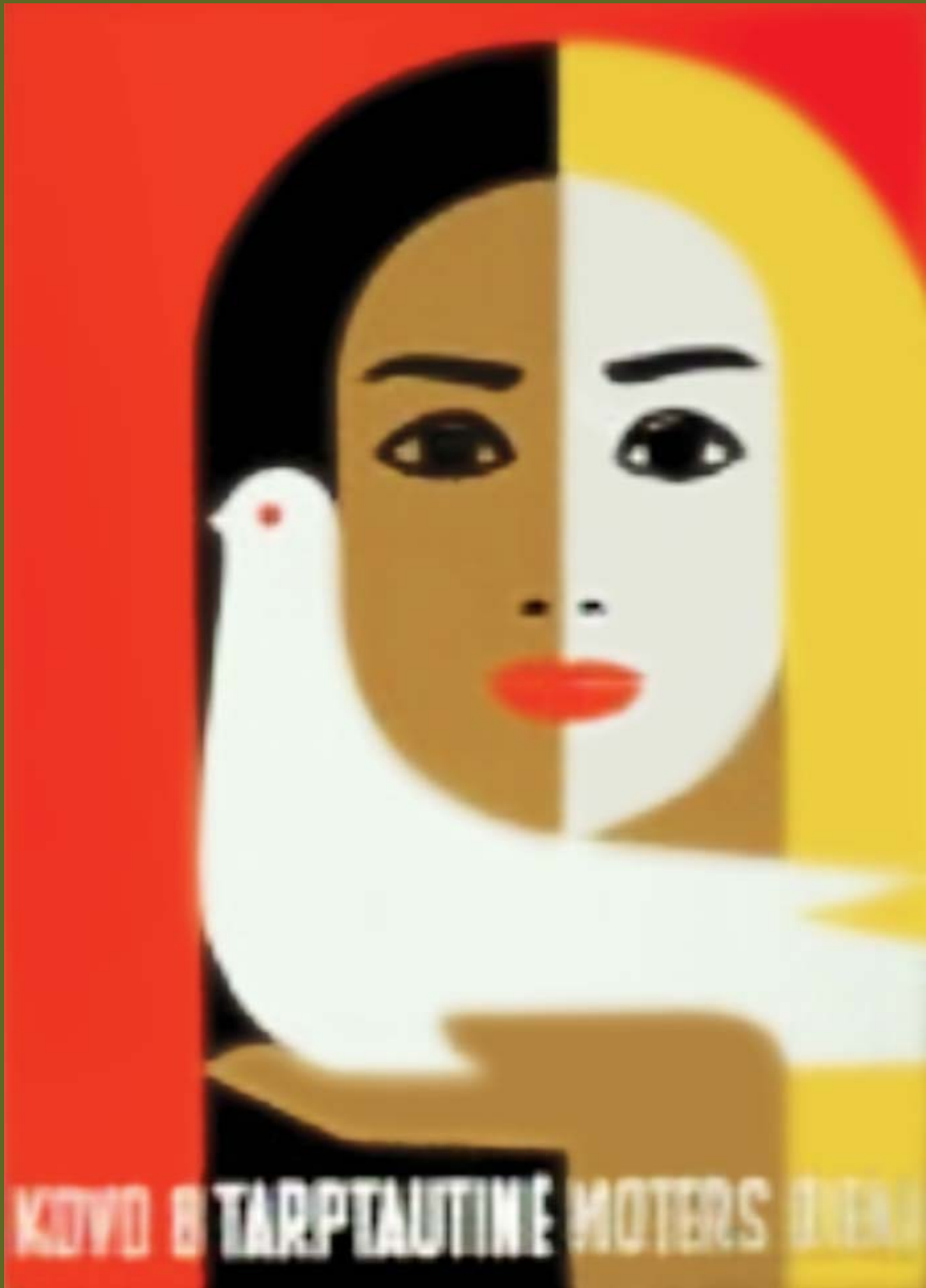
amplios para reforçar a responsabilização das suas próprias organizações.

- *As alianças entre organizações e redes governamentais e não governamentais de mulheres ao nível nacional, redes internacionais e regionais de direitos das mulheres e as peritas em igualdade de género, que trabalham em organismos multilaterais regionais e internacionais, têm sido essenciais para garantir mudanças cruciais nas políticas que guiam o desenvolvimento e as instituições de segurança.* A pressão exercida sobre o Fundo Mundial para a Luta contra o SIDA, Tuberculose e Malária, por parte dos defensores e organizações de direitos das mulheres, foi um passo decisivo para chegar a um acordo com vista a aumentar as afectações para as necessidades de saúde das mulheres e das crianças no próximo ciclo de concessão de financiamento. As parcerias entre os peritos de género na OCDE-CAD, organizações bilaterais, organizações das Nações Unidas, mecanismos de mulheres nos países beneficiários, redes de ONG globais e regionais de igualdade de género têm exercido pressão para aumentar

o nível de responsabilização para com o empoderamento das mulheres nos mecanismos de gestão da ajuda que são centrais para a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda.

- *São necessárias mais iniciativas concertadas e sistemáticas por parte de grupos de direitos das mulheres no Norte para monitorizar em que medida os seus governos estão a definir prioridades e a financiar adequadamente a igualdade de género e o empoderamento das mulheres por meio das suas contribuições bilaterais e multilaterais.*

As normas, padrões e provas subjacentes ao consenso em matéria de igualdade de género e empoderamento das mulheres são muitas vezes geradas por processos facultados por organismos multilaterais. Assim sendo, os organismos multilaterais têm uma responsabilidade especial de servirem como modelo de responsabilização para as iniciativas que visam promover este objectivo. Tal como os países que são mandatados para apoiar, corresponder ao desafio de passar das palavras à acção será o teste final à sua responsabilização.



Crédito: Criado por Juozas Galkus. Coleção da Galeria Moravian, Bmo.

Lituânia, 1968: Dia Internacional da Mulher, 1968



# Conclusões

**Q**uem responde às mulheres? As evidências expostas ao longo de todo o Relatório sugerem que apesar das generosas garantias formais de igualdade, o progresso para muitas mulheres, particularmente para as mais pobres e marginais, tem sido demasiadamente lento. Cada vez que os sistemas legais ignoram as injustiças vividas pelas mulheres, cada vez que os sistemas de serviço público só respondem às necessidades das mulheres de acordo com papéis femininos tradicionais estritamente definidos e cada vez que as estruturas de oportunidade nos mercados favorecem as empresas detidas por homens ou limitam as mulheres aos empregos vulneráveis ou mal remunerados, deparamo-nos com uma falha de responsabilização que reforça a desigualdade de género.

O *Progresso 2008/2009* defende que a realização da igualdade de género depende da construção da responsabilização dos detentores do poder face às mulheres de modo a que estes sejam responsáveis pelo cumprimento dos compromissos em matéria de direitos das mulheres e de igualdade

de género. Como foi demonstrado através dos estudos de casos destacados neste Relatório, houve algum progresso. Na década passada, houve uma melhoria notável das respostas nacionais às necessidades das mulheres nalgumas áreas, tais como a educação. Estes sucessos sugerem que, onde existe responsabilização, o progresso é possível, mesmo quando os recursos são escassos.

O *Progresso 2008/2009* mostra que o reforço da responsabilização é um projecto tanto político como técnico. A dimensão técnica implica mudanças concretas das atribuições ou dos mandatos das instituições para assegurar que estas respondem às necessidades das mulheres. Implica também mudanças dos procedimentos operacionais, da avaliação dos desempenhos, dos sistemas de incentivo e das práticas das instituições com o fim de garantir a implementação dessas atribuições. No entanto, conseguir estas alterações técnicas é um processo político: é necessária pressão e poder político para garantir que os mandatos se traduzem numa mudança de práticas

e que são criados incentivos para que se produzam mudanças ao nível da “cultura profunda” das instituições.

## Uma base para a responsabilização sensível ao género

O relatório *Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009* dá-nos uma base para a compreensão e a construção da responsabilização para com as mulheres e responsabilização em matéria de igualdade de género. As evidências expostas neste Relatório sugerem que os *sistemas de responsabilização que funcionam para as mulheres contêm dois elementos essenciais:*

- *As mulheres participam em todos os processos de fiscalização*  
As instituições de responsabilização sensíveis ao género devem assegurar que os decisores respondem às mulheres que são mais afectadas pelas suas decisões. Isto significa que as mulheres devem ter o direito de pedir explicações e justificações — elas devem ser participantes de pleno direito nos debates públicos e nos processos de delegação de poder.
- *Os sistemas de responsabilização devem tornar o progresso da igualdade de género e dos direitos das mulheres uma das normas face às quais se avalia o desempenho dos funcionários*  
Os detentores do poder devem responder pelo seu desempenho para o progresso dos direitos das mulheres. As normas de empenho e probidade necessários para a detenção da confiança pública devem incluir a igualdade de género enquanto objectivo da acção pública.

De modo a incorporar estes dois elementos nas reformas institucionais com o fim de promover a reponsabilização, este Relatório concentrou-se nas mudanças que se mostraram eficazes na obtenção de uma responsabilização sensível ao género em três áreas fundamentais: mandatos, procedimentos e cultura e atitudes.

*Mandatos:* Se as atribuições formais de uma instituição não mandatarem os seus membros para a construção da igualdade de género, essas atribuições podem ter de ser corrigidas. Há apenas 20 anos, os compromissos concretos, tanto constitucionais,

como legislativos, para com os direitos das mulheres e a igualdade de género, eram escassos. Hoje em dia, vemos países a adoptar leis contra a violência doméstica e a mutilação genital feminina, a reforçar as políticas de protecção social dos trabalhadores dos sectores informais, assim como a desenvolver contratos modelo para proteger as mulheres migrantes

*Procedimentos:* Quando o ambiente normativo melhora, mas a situação das mulheres — especialmente as mais desfavorecidas — fica na mesma, a crise de responsabilização só pode aumentar. As leis devem traduzir-se em *instruções e incentivos* aos funcionários responsáveis; a mudança dos processos de *avaliação de desempenho, de monitorização, revisão e correcção* deve fazer com que as mulheres participem na avaliação da acção pública e na exigência de respostas. O acesso das mulheres aos processos de fiscalização deve ser facilitado, inclusivamente procurando ultrapassar os obstáculos especificamente relacionados com o género em matéria de tempo, mobilidade, alfabetização legal ou rendimento disponível das mulheres.

*Cultura e atitudes:* Um projecto a longo prazo dos defensores da igualdade de género em todo o mundo consistiu na mudança das ideias distorcidas contra as mulheres profundamente arraigadas nas culturas. O seu ponto de partida tem sido frequentemente o protesto contra estas ideias distorcidas nas instituições informais, como a família ou as comunidades construídas com base em relações de parentesco, na religião ou em laços ligados aos costumes.

## As mulheres estão a alterar o significado e os métodos de responsabilização

Por todo o mundo, as mulheres lideraram o caminho na exigência de respostas ao abuso dos seus direitos e, neste processo, alteraram as expectativas relativamente à responsabilização e até os métodos para a obter. Existem vários padrões comuns no que toca a estes esforços.

- **Primeiro**, os defensores da igualdade de género pediram que *a igualdade de género fosse incluída nas normas face às quais as acções públicas são avaliadas*. Fizeram-no mediante alterações às constituições nacionais, a revisão judicial dos desafios legais às decisões do governo

e desses mesmos desafios e através da aprovação de convenções internacionais sobre os direitos das mulheres.

- **Segundo**, os defensores da igualdade de género lutaram contra a exclusão do processo de tomada de decisão e dos fóruns de fiscalização pedindo que fossem instituídas *medidas especiais temporárias*, tais como quotas para mulheres, ao nível do governo central e regional, dos conselhos de administração das empresas e da administração pública.
- **Terceiro**, as mulheres e os seus aliados procuraram *um compromisso directo nos processos de responsabilização e fiscalização* através de mecanismos tais como as consultas sobre as prioridades de despesa para o desenvolvimento nacional, os comités de vigilância e os estudos de grupos de utentes sobre a distribuição dos recursos públicos ou dos recursos naturais. Institucionalizaram as análises orçamentais sensíveis ao género a nível local e nacional e lutaram pelo direito à participação em fóruns tradicionais de justiça dos quais tinham sido excluídas anteriormente devido apenas ao seu sexo.
- **Quarto**, quando estas tentativas não obtiveram resultados, as mulheres e os seus aliados estabeleceram *processos de responsabilização paralelos* como os cartões de informações e audiências públicas sobre a atribuição de recursos públicos. Estes fóruns paralelos foram bastante eficazes nos contextos em que os cidadãos transformaram o direito à informação numa questão de interesse público.

## Fortalecer a “voz” das mulheres para exigir a mudança

A responsabilização pode ser construída com base na pressão política para a mudança, ou através do encorajamento da competição entre fornecedores públicos e do empoderamento dos cidadãos individuais, tanto mulheres como homens, para a utilização do poder do mercado para escolher entre estes. Apesar de haver evidências de que estas duas abordagens conduzem a resultados, sendo que muitas reformas combinam elementos de ambas, este Relatório nota que as abordagens com base na “voz” são, frequente-

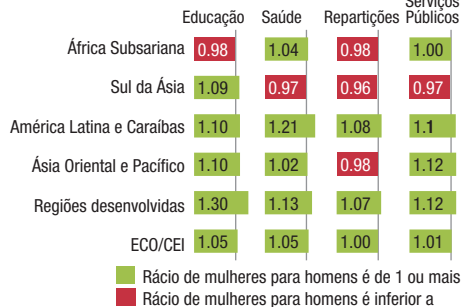
mente, mais prometedoras para as mulheres, especialmente para as mulheres pobres. Tal deve-se ao facto de a capacidade das mulheres para exercerem a sua escolha poder ser limitada. A acção colectiva das mulheres tem sido historicamente — e ainda é — um meio poderoso utilizado pelas mulheres para ultrapassar os constrangimentos impostos pelo controlo individual masculino e pela família, assim como pela classe e por outras barreiras.

Qual a origem da liderança e da influência da “voz” das mulheres? Este relatório torna claro que as mulheres devem estar presentes a todos os níveis do processo de decisão — no governo, na economia e na comunidade. Em todos estes contextos, o caminho mais rápido para ultrapassar as resistências instaladas contra a liderança das mulheres é frequentemente a implementação de medidas especiais temporárias, tais como as quotas. Este tipo de medidas positivas têm sido aplicadas há algum tempo na política eleitoral, e a sua aplicação mais recente aos conselhos de administração das empresas e à gestão de topo mostra como são uma forma eficaz de romper os “tectos de vidro” existentes no sector privado. As medidas especiais podem mesmo ser aplicadas às instituições tradicionais, como foi visto nas exigências de inclusão das mulheres nos tribunais dos anciãos nos sistemas de justiça tradicionais no Ruanda (Capítulo 5), ou nos lugares reservados às mulheres nos fóruns de chefes tradicionais no governo local na África do Sul (Capítulo 3). Mas as medidas especiais temporárias, apesar da sua utilidade, não são suficientes por si só, para garantir que as mulheres tenham influência ou poder sobre o processo de tomada de decisão.

Estas medidas devem ser acompanhadas de alterações em pelo menos dois outros contextos institucionais. Primeiro, as mulheres e os homens que fazem parte do processo de decisão devem ser apoiados por eleitorados que exijam a igualdade de género de uma forma activa. Segundo, deve ser construída uma capacidade institucional para garantir uma implementação eficaz daquilo que pode, por vezes, ser encarado como políticas de igualdade contraculturais. Este relatório sugeriu que a mobilização das mulheres é frequentemente muito eficaz quando se torna evidente para o público em geral que os direitos das mulheres e a igualdade de género são do interesse de todos. O poder dos defensores da igualdade de

**GRÁFICO 7.1** | Percepção da corrupção numa perspectiva de género

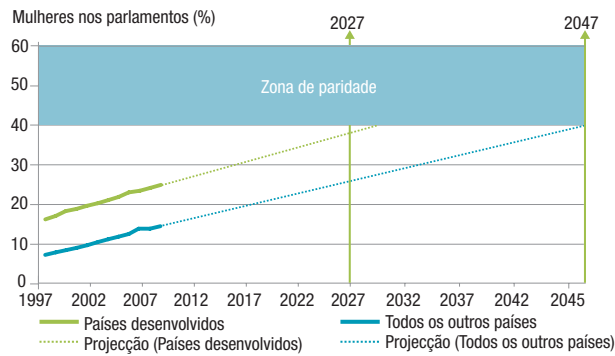
Respondentes com altos níveis de percepção da corrupção, proporção homens para mulheres, 2005



As mulheres em todo o mundo têm níveis mais elevados de percepção de corrupção nas instituições públicas do que os homens, especialmente nos serviços públicos com os quais têm mais contacto, como nas escolas e nas instalações de saúde (Capítulo 1).

As experiências das mulheres e as suas percepções da corrupção deveriam servir de base aos esforços anticorrupção para garantir que as formas de corrupção que afectam as mulheres em particular são tidas em conta. As beneficiárias de serviços públicos deveriam ter acesso aos processos de fiscalização das instituições e desempenhar, nestes processos, papéis que lhes permitissem um lugar de monitorização. O direito à informação é uma ferramenta poderosa para uma monitorização eficaz.

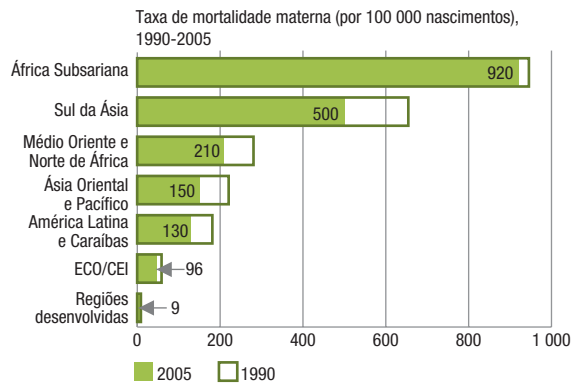
**GRÁFICO 7.2** | Prazo para atingir a paridade entre géneros em assembleias nacionais



À taxa actual de crescimento, a representação política das mulheres nas regiões em desenvolvimento não terá atingido o "limiar de paridade", entre 40% e 60%, até 2045 (Capítulo 2).

São necessárias medidas especiais temporárias, como as quotas, para acelerar o aumento da participação política das mulheres. Para além dos números, a influência dos defensores da igualdade de género na política pode ser melhorada através da democratização dos partidos políticos, da construção de plataformas de mulheres parlamentares, do compromisso e apoio dos partidos políticos às candidatas, e de reformas da governação que integrem igualdade de género nas avaliações de desempenho e nos sistemas de monitorização.

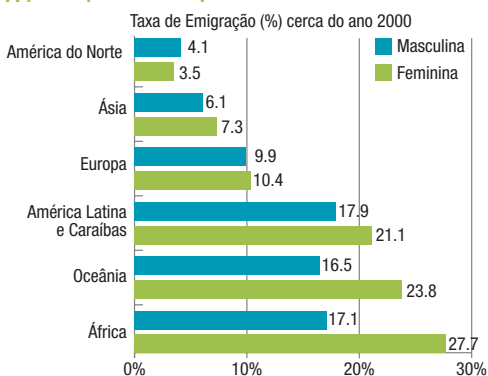
**GRÁFICO 7.3** | Declínio lento da mortalidade materna



Os serviços que dão resposta às necessidades das mulheres são o "teste final" para verificar se a responsabilização funciona para as mulheres. Eles mostram que as necessidades das mulheres são tidas em conta e que as mulheres estão a influenciar e monitorizar as formas como as prioridades públicas são estabelecidas e pagas (Capítulo 3). Os dados sobre mortalidade materna — actualmente a decrescer a um ritmo de apenas 0,4% ao ano em vez dos 5,5% necessários para atingir a meta 5 dos ODM — são um sinal de uma séria crise de responsabilização.

Os governos precisam de implementar reformas institucionais dos serviços públicos para garantir que estes respondem às prioridades das mulheres. As reformas devem incorporar as necessidades específicas das mulheres e permitir que estas se envolvam na fiscalização através da monitorização e de análises do desempenho que orientem os serviços para as necessidades das mulheres. Ainda se pode fazer mais para melhorar a adequação dos serviços às mulheres em áreas-chave, tais como: o desenvolvimento da segurança pública e privada para as mulheres, o apoio às empresas de mulheres (para além do microfinanciamento), o apoio à extensão rural e a protecção social, entre outros.

**GRÁFICO 7.4** Taxas de migração de pessoas com ensino superior



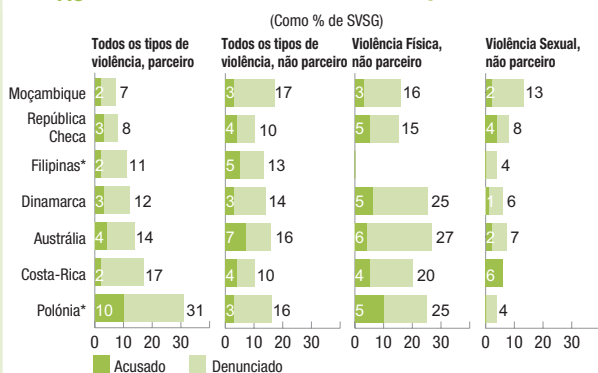
Em todo o mundo, as mulheres estão sub-representadas nos quadros superiores de gestão, tanto no sector público, como no privado. A falta de responsabilização pela protecção dos direitos de trabalho das mulheres tornam as mulheres pobres nos países pobres uma força de trabalho de baixo custo para as cadeias globais de produção (Capítulo 4). A má defesa dos direitos de trabalho também alimenta o número crescente de trabalhadoras migrantes qualificadas. Esta “fuga de cérebros” feminina a partir dos países em desenvolvimento não é um bom presságio para a liderança económica das mulheres no desenvolvimento.

Os **Governos** têm a responsabilidade de “gerir o mercado” no interesse da igualdade de género.

**Para as mulheres**, a acção colectiva compensa, com a adesão aos sindicatos a reflectir-se em disparidades salariais mais pequenas e em direitos laborais mais fortes.

As **Empresas** que se comprometeram a promover a liderança económica das mulheres utilizaram, de uma forma eficaz, quotas para mulheres nos seus conselhos de administração.

**GRÁFICO 7.5** Violência contra as mulheres: taxas de denúncia e acusação

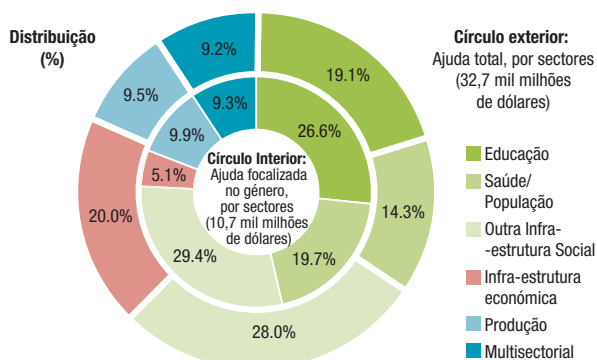


\*Não existe informação completa disponível

A responsabilização judicial não pode funcionar para as mulheres enquanto as muitas formas de violência contra as mulheres não forem criminalizadas e enquanto as práticas de cumprimento da lei não forem sensíveis às necessidades de protecção das mulheres (Capítulo 5). Existe uma séria falta de investimento nas reformas do estado de direito dirigidas às necessidades das mulheres e a maioria das mulheres tem poucas alternativas aos sistemas de justiça tradicionais, em que os direitos humanos nacionais e internacionais podem não se aplicar.

Os **governos** deveriam investir no reforço dos sistemas judiciais, inclusive através do estabelecimento de Tribunais de Família, particularmente nos estados em pós-conflito, de forma a dotar as mulheres de alternativas aos sistemas de justiça informais. As instituições de aplicação da lei necessitam de recrutar mais mulheres e de estabelecer unidades de apoio às vítimas, de forma a garantir que as mulheres se sintam seguras para denunciar crimes e sintam que as suas queixas serão investigadas e levadas perante a justiça.

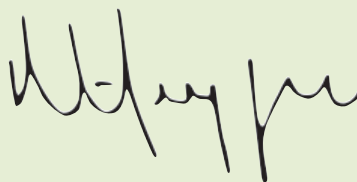
**GRÁFICO 7.6** Distribuição de ajuda OCDE/CAD sectorial e indicada por género



Até à data, não existe nas instituições multilaterais um sistema uniforme de rastreio para avaliar a quantidade de ajuda atribuída à igualdade de género ou ao empoderamento das mulheres. NA OCDE existe um marcador de género, que traduz os compromissos em afectações, mas menos de metade dos fundos elegíveis para selecção usam este indicador. A ajuda centrada no género revela um menor investimento nas infra-estruturas económicas de que nos sectores sociais (Capítulo 6). As abordagens actuais à responsabilidade mútua no uso dos recursos de ajuda não garantem de forma adequada o envolvimento das mulheres na determinação das prioridades de despesa nacionais.

As **instituições internacionais** podem fazer muito mais para cumprir os seus próprios compromissos e normas em matéria de igualdade de género. Devem ser estabelecidos sistemas credíveis e uniformes de rastreio de recursos para revelar as verbas gastas no empoderamento das mulheres. O portfólio da ajuda centrada na igualdade de género deveria ser diversificado de forma a incluir mais fundos atribuídos ao desenvolvimento de infra-estruturas económicas e do sector privado. As prioridades de despesa nacionais deveriam ser estabelecidas em consulta com as mulheres. A “arquitetura de género” da competência e da tomada de decisão dentro das instituições de ajuda e segurança deve ser fortalecida.

“As mulheres em todo o mundo estão a mudar a forma como pensamos sobre a responsabilização e a governação democrática. Impacientes com a prestação de serviços inadequados, com decisões judiciais fundadas em preconceitos de género, e com a sua exclusão das oportunidades de mercado e dos lugares de decisão política, as mulheres exigem que os detentores do poder corrijam as suas falhas na resposta às necessidades das mulheres ou à protecção dos seus direitos. Há dois elementos essenciais nos esforços das mulheres para reformar os sistemas de responsabilização; primeiro, as mulheres exigem ser incluídas nos sistemas de fiscalização a todos os níveis; segundo, as normas face às quais são julgadas as acções dos detentores do poder devem incluir o progresso dos direitos das mulheres. Quando nos questionamos “quem responde às mulheres?” sabemos quem deveria responder às mulheres, mas não o faz. As mulheres não exigem apenas que os detentores do poder lhes respondam, mas também que, a partir de agora, respondam pela igualdade de género.”



**Noeleen Heyzer**  
Subsecretária-Geral das Nações Unidas  
e Secretária Executiva da ESCAP

género aumenta de uma forma significativa quando não são apenas mulheres a mobilizarem-se pelos direitos das mulheres.

Os eleitorados que exigem activamente a igualdade de género têm um importante papel no apoio aos decisores para a elaboração de políticas públicas com vista ao progresso dos direitos das mulheres. Mas a capacidade institucional para implementar e responder pelas novas directivas sobre a igualdade de género não surge como um próximo passo automático. As medidas-chave que devem ser adoptadas para garantir a capacidade institucional foram um importante tema deste Relatório: entre estas figuram as medidas de avaliação do desempenho sensíveis ao género, a disseminação de informação sobre as diferenças de género nas prioridades políticas e nos padrões de afectação de recursos, os incentivos destinados a recompensar os desempenhos sensíveis ao género e procedimentos operacionais que garantem uma resposta às necessidades das mulheres.

### **Tornar a igualdade de género uma “missão crítica” da responsabilização**

A combinação do posicionamento da liderança, poder político e capacidade institucional deveria resultar na transformação da igualdade de género numa “missão crítica” – e, por conseguinte, parte dos processos de

responsabilização a todos os níveis da tomada de decisão e da distribuição de recursos. A realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio depende da igualdade de género se quisermos que as metas sejam atingidas nos prazos devidos. A Resolução 1820 do Conselho de Segurança, aprovada em Junho de 2008, reflecte o reconhecimento de que a violência sexual generalizada e sistemática constitui uma ameaça à segurança nacional e, por vezes, internacional, e assim sendo, a segurança de todos requer a adopção de medidas específicas para garantir a segurança das mulheres. Uma vez que a igualdade de género é uma “missão crítica” para a redução da pobreza e para a paz e segurança internacionais, os mandatos, as práticas operacionais e as culturas profundas das instituições internacionais devem ser objecto de revisão onde for necessário, de forma a garantir que a igualdade de género seja uma prioridade máxima na hierarquia das questões pelas quais são responsáveis.

Assim, a agenda futura para a responsabilização e a boa governação é continuar as reformas de responsabilização afirmando que *as mulheres têm importância*. Um teste real à responsabilização sensível ao género é a redução da violência contra as mulheres. A UNIFEM afirma que a redução da violência contra as mulheres deveria ser reconhecida como uma meta dos ODM, já que é uma medida crítica do desenvolvimento das

capacidades das mulheres para uma plena participação na vida económica, política e social. A responsabilização para com as mulheres significa que os sistemas de segurança e de justiça são reorientados onde for necessário de forma a rever leis e directivas para mandar a prevenção e a punição de casos de violência contra as mulheres. Isto significa a revisão dos procedimentos operacionais e das estruturas de incentivos para proteger uma vasta mudança na carga de trabalho dos polícias e do pessoal judicial que seriam necessários para lidar com a grandeza do problema. Implica, acima de tudo, um compromisso político para enfrentar algumas preferências culturais profundamente arraigadas que vêem a violência contra as mulheres como uma prerrogativa masculina.

A prova da responsabilização reside nas experiências das mulheres que seguem o curso normal das suas vidas. Elas vivem livres do medo da violência? Elas podem obter rendimento do seu próprio trabalho árduo? Elas podem aceder a serviços que são sensíveis às suas necessidades enquanto mulheres, mães, trabalhadoras, habitantes rurais ou residentes urbanas? Elas são livres de fazer escolhas sobre como querem viver as suas vidas, tais como com quem casar, quantas crianças ter e como levar a sua vida? Quando os sistemas de responsabilização são livres de preconceitos de género, podem garantir que os estados asseguram às mulheres segurança física e económica, o acesso aos serviços básicos e sistemas jurídicos que protegem os seus direitos.