Globethics Repository



Executive Summary -Gender Equality

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	UNRISD
Publisher	UNRISD
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 06:52:00
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/179615

UNRISD
UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT

EXECUTIVE SUMMARY
Gender Equality:
Striving for Justice in an Unequal World

April 2005

PORTUGUESE VERSION

Draft- do not cite without UNRISD approval



The **United Nations Research Institute for Social Development** (**UNRISD**) is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research programmes include: Civil Society and Social Movements; Democracy, Governance and Human Rights; Identities, Conflict and Cohesion; Social Policy and Development; and Technology, Business and Society.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 9173020
Fax: (41 22) 9170650
E-mail: info@unrisd.org
Web: http://www.unrisd.org

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

This is not a formal UNRISD publication. No publication or distribution of this summary is permitted without the prior UNRISD authorization, except for personal use.

Igualdade de gênero: a luta pela justiça num mundo desigual

Resumo Executivo

Depois de Pequim: progresso irregular num mundo desigual

Dez anos após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, uma questão importante será levantada por muitas organizações de mulheres de todo o mundo: quanto se avançou na década passada? Para as pessoas interessadas na busca da igualdade entre os gêneros, as respostas são difíceis e ambíguas.

Claramente, houve alguns avanços notáveis para as mulheres nesse período: maior visibilidade em assembléias eleitas e instituições estatais; uma diminuição da distância entre os gêneros na matrícula da escola primária e, em menor escala, da secundária; uma presença feminina maior no mercado trabalho e nos fluxos de trabalhadores que cruzam fronteiras internacionais; e taxas de fecundidade mais baixas.

Essas mudanças na vida das mulheres estão associadas às transformações sociais que acompanham o desenvolvimento econômico, porém não são simplesmente subprodutos do crescimento econômico. Em muitos casos, as mudanças na posição social das mulheres foram estimuladas ou aceleradas por reformas do Estado e movimentos sociais. Os movimentos de mulheres, tanto nacionais quanto transnacionais, tiraram vantagem das mudanças de contexto político dos anos 1990 para fazer avançar os direitos da mulher. Um progresso notável foi colocar no centro dos debates globais e nacionais os temas de saúde e direitos sexuais e reprodutivos, violência contra a mulher e desigualdade de poder nas relações entre os gêneros.

A persistência das desigualdades entre os gêneros

Esses resultados positivos devem ser qualificados à luz da continuidade das desigualdades entre os gêneros e de um ambiente econômico e político pouco favorável.

A despeito da maior presença numérica da mulher no mundo do trabalho e na esfera da política, a diminuição das distâncias entre os gêneros, definidas de forma ampla, esconde marcantes assimetrias e segmentação entre os gêneros, que impõem limites ao acesso das mulheres à renda, autoridade e poder. Em muitos países, a fecundidade em declínio continua a melhorar as oportunidades de vida da mulher em seus anos reprodutivos, porém em alguns países tem sido também associada ao aumento artificial da relação entre o número de homens e mulheres na população, por causa de comportamento discriminatório contra o sexo feminino. Em um nível mais geral, a natureza ambivalente dos avanços das mulheres está ilustrada pela "feminização" da força de trabalho, em que o acesso da mulher ao trabalho remunerado aumentou na maioria dos países, porém isso coincide com a deterioração dos termos e das condições de trabalho.

Não existe uma explicação única para esses vários resultados. As desigualdades entre os gêneros estão profundamente enraizadas em todas as sociedades e são reproduzidas através de uma variedade de práticas e instituições, incluindo intervenções de políticas públicas. Uma questão levantada nesse relatório é a seguinte: qual a contribuição das políticas de desenvolvimento na criação de condições favoráveis ou desfavoráveis para atingir uma maior igualdade entre os gêneros?

O ambiente desfavorável das políticas

A agenda econômica neoliberal, que passou a ser dominante no início da década de 1980, estava centrada na austeridade fiscal e fortalecimento dos direitos da propriedade privada e dos mercados impulsionados pelo lucro, além de defender a redução do Estado. Embora a inflação tenha sido controlada em muitos países, a estabilidade de preços foi conseguida às custas do crescimento e da geração de emprego. As crises financeiras e a volatilidade econômica se tornaram mais freqüentes e a desigualdade de renda aumentou em todo o mundo.

Na ausência de redes de proteção adequadas, a liberalização econômica trouxe um estresse severo para a sobrevivência das famílias de baixa renda. Nas condições de privação econômica, as mulheres de baixa renda tornaram-se cada vez mais visíveis como atores econômicos fora da esfera doméstica, como trabalhadoras agrícolas temporárias, na inchada economia informal dos centros urbanos e como trabalhadoras migrantes. Ao mesmo tempo, a comercialização gradual dos serviços sociais, especialmente no contexto da pandemia do HIV/AIDS, significava que os domicílios mais pobres eram forçados a realizar ajustes, deslocando mais trabalho de cuidados para o lar e para as costas das mulheres e meninas.

A crise social que continua atingindo muitas partes do mundo expressou-se mais dramaticamente em distúrbios civis e políticos, incluindo o surgimento e continuidade de guerras civis, nas quais os sofrimentos econômicos e sociais subjacentes estão na dinâmica de suas causas. Nessas zonas de insegurança e violência predominante, poucos escapam dos impactos desastrosos da guerra, estando ou não diretamente envolvidos como combatentes.

Trazendo de volta a questão de gênero

A abordagem analítica do relatório pressupõe que as sociedades, relações sociais, economias e estruturas de poder contêm divisões de gênero profundamente enraizadas, da mesma forma que refletem as divisões de classe, etnia e raça. As desigualdades em função do sexo são um aspecto que permeia todas as sociedades. Elas são produtos das relações de poder, normas e práticas construídas socialmente.

Embora haja uma preocupação crescente com a desigualdade entre os gêneros em algumas arenas – especialmente em nível intrafamiliar, assim como na esfera jurídica onde as “tradições” e “costumes” cumprem um papel importante –, a atenção dada à questão de gênero nas políticas públicas é muitas vezes seletiva. As conseqüências em silêncios e omissões são reveladoras: por exemplo, os mercados e os fluxos macroeconômicos (comércio, capitais) nem sempre estão sujeitos à

análise de gênero, ficando implícito que seriam essencialmente benignos e neutros em relação ao gênero. No entanto, o relatório conclui que isso não é verdadeiro nem em nível da economia, nem em nível familiar. Tampouco os Estados, comunidades, partidos políticos e movimentos sociais “progressistas” operam necessariamente de forma neutra em relação ao gênero.

A análise realizada neste relatório é, em grande medida, das relações sociais e, especialmente, das relações entre os gêneros, numa gama ampla de instituições. No entanto, o foco principal são as mulheres, que são vistas como diferenciadas por classe, raça, etnia e casta. É importante manter o foco sobre as mulheres, tendo em vista as mudanças recentes no pensamento (e na linguagem), tanto das burocracias do desenvolvimento quanto em alguns círculos da pesquisa acadêmica, que algumas vezes ignoraram inadvertidamente o significado persistente da subordinação das mulheres. Isso não implica que os homens estejam sempre em situação vantajosa, mesmo que pudessem estar, em relação às mulheres. As culturas masculinistas podem ser contraprodutivas ou mesmo destrutivas para os homens e, embora os homens sejam os perpetradores principais da violência doméstica e pública, eles também são as vítimas principais da violência fora da esfera doméstica. Tampouco a ênfase na subordinação da mulher implica um quadro estático de relações de gênero imutáveis. Ao contrário, é importante reconhecer que as hierarquias entre os gêneros mudam constantemente, à medida que formas antigas se dissolvem e são recriadas.

Agendas políticas atuais e implicações para a igualdade entre os gêneros

O contexto político e das políticas públicas nos anos recentes apresentou algumas novas oportunidades, assim como desafios, para a implementação da igualdade entre os gêneros e dos direitos humanos. O fato de que as políticas sociais e as reformas de “boa governança" estejam atualmente em posição destacada na agenda das políticas de desenvolvimento parece oferecer um ponto de partida importante para enfrentar desigualdades em função do gênero no acesso a recursos e serviços, assim como as deficiências do Estado em relação à capacidade e transparência para tratar especificamente de gênero.

No entanto, o novo pacote de políticas dominantes – conhecido como o “consenso pós-Washington” – mantém alguns dos elementos centrais da ortodoxia econômica, suplementados pela agenda da “boa governança” na democracia, “participação” e “controle comunitário”. Por trás do aparente consenso forjado no vocabulário comum de “pobreza” e “proteção social”, entendimentos conflitantes das políticas sociais despertam o debate, baseados em diferentes valores, prioridades e compreensão do que deve ser responsabilidade do Estado. Da mesma forma, embora o entendimento amplo da agenda da "boa governança" englobasse a liberalização política, o respeito aos direitos humanos e enfrentasse os problemas de desigualdade social como parte de um compromisso fundamental com a democracia, os críticos argumentam que essas reformas de governança de fato foram dominadas pela imposição de planos de reforma institucional indiferenciados e abstratos. Com isso, tem havido uma tendência a excluir a igualdade entre os gêneros. No entanto, algumas reformas de governança, especialmente a descentralização do poder político para órgãos de governo local e municípios, parecem ter facilitado a representação política das mulheres em nível local, com o potencial de impactos positivos sobre as

políticas públicas. Estes resultados favoráveis podem ser difíceis de alcançar em lugares onde os sistemas patriarcais tradicionais resistem à presença ativa das mulheres nas estruturas de poder local.

Na verdade, um fenômeno que emergiu com força especial nos anos recentes foi o da "política de identidade", especialmente na forma de movimentos que se mobilizam em torno das identidades étnicas, raciais e religiosos. Embora tenham existido tensões entre algumas versões das reivindicações baseadas na identidade e noções de igualdade entre os gêneros, elas não são necessariamente irreconciliáveis. Entretanto, alguns ataques radicais contra as agendas dos direitos humanos e dos direitos das mulheres tiveram como resultado o ressurgimento de identidades religiosas que incluem a afirmação dos papéis de gênero e sistemas de autoridade 'tradicionais". As "tradições" e doutrinas religiosas tipicamente invocadas por alguns desses movimentos podem não ser nem tradicionais nem autênticas mas, ao contrário, terem sido cunhadas recentemente para servir fins políticos.

Forjando articulações entre a política econômica e a igualdade entre os gêneros

Um mundo no qual o modelo de políticas dominantes tende a aprofundar as desigualdades sociais e econômicas e reforçar a marginalização, em que a redistribuição nunca acontece e os governos comprometem os interesses de seus cidadãos para atender às forças globais, é improvável que seja um mundo que assegure a igualdade entre os gêneros. Por esse motivo, os ativistas de direitos das mulheres têm devotado cada vez mais atenção e energia às estruturas maiores do poder global e à evolução de problemas de justiça global relacionados às tendências macroeconômicas. A justiça econômica global é também central para alcançar a saúde e direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Contudo, concentrar o foco dos formuladores de políticas na interdependência entre justiça econômica global e justiça de gênero não é tarefa fácil e, mesmo quando esse objetivo é atingido, é necessário um esforço considerável para provocar mudanças sensíveis às diferenças de gênero nas políticas.

Além disso, a atmosfera política global em que a justiça econômica e a justiça de gênero precisam ser negociadas tem sido menos favorável nos anos recentes. As agendas dos direitos humanos e das mulheres, e todo o marco de referência multilateral onde as conquistas da década de 1990 foram realizadas, foram enfraquecidas pela atual crise política global ocasionada pelo terrorismo, militarismo, guerra e unilateralismo. Para que a justiça de gênero não perca ainda mais terreno na agenda, os movimentos de mulheres vão precisar de novas alianças com instituições governamentais, movimentos sociais e partidos políticos.

Seção 1 – Macroeconomia, bem-estar e igualdade entre os gêneros

Liberalização e desregulamentação – o caminho para a igualdade entre os gêneros?

Nas décadas recentes, as políticas macroeconômicas neoliberais, e suas políticas associadas de desregulamentação nacional, foram amplamente implementadas no mundo em desenvolvimento. Elas estão enraizadas na crença de que uma

intervenção mínima do governo na economia e uma maior confiança no desejo de lucro e no livre jogo dos mercados levam a uma alocação mais eficiente dos recursos econômicos, maiores taxas de crescimento econômico, amplo desenvolvimento, crescimento mais rápido da renda e o conseqüente declínio da pobreza e da desigualdade.

Entretanto, a compreensão analítica e a crescente evidência empírica fornecem pouco apoio a essa perspectiva. Esta abordagem política não resultou num ambiente propício para melhorar o bem-estar das mulheres, superando os preconceitos de gênero e diminuindo as distâncias entre os gêneros em relação a capacidades básicas, oportunidades e acesso aos recursos. Também não trouxe uma divisão mais justa do trabalho não-remunerado entre mulheres e homens e também dos custos envolvidos nos cuidados com a família e com as crianças.

Na verdade, o neoliberalismo foi em grande parte um fracasso, mesmo analisado segundo seus próprios termos. As políticas monetárias e fiscais apertadas geralmente controlaram a inflação, mas ao custo de reduzir as taxas de crescimento na maior parte das regiões (especialmente, nos países mais pobres), ao custo de mudanças estruturais limitadas e crescimento lento ou negativo do emprego. A liberalização dos fluxos de capitais internacionais teve como conseqüência um aumento da volatilidade financeira e econômica e crises financeiras mais freqüentes e mais sérias. Muitos países foram sujeitos a apertos fiscais resultantes das reduções de impostos sobre o comércio e sobre as finanças e do declínio das alíquotas de impostos sobre o capital. Muitas vezes, isso contribuiu para a redução das despesas governamentais como parcela do PIB. Em vários casos, os cortes de despesas foram concentrados nos gastos de capital, afetando a infra-estrutura e, em outros casos, atingindo as despesas com saúde, educação, bem-estar social e redes de segurança social.

Além disso, na maior parte dos países, houve pouca redução na desigualdade da renda interna, havendo um amplo crescimento da pobreza. As tendências dos indicadores de desenvolvimento humano, pobreza e desigualdade questionam a capacidade de as políticas neoliberais gerarem desenvolvimento social, tanto em termos de crescimento sustentado do PIB quanto em termos de melhores padrões de saúde e segurança humana.

Em resumo, os benefícios previstos de crescimento econômico maior e redução da pobreza não foram concretizados e, exatamente na época em que a proteção social efetiva era mais necessária, a capacidade dos governos de prover serviços públicos e proteção social foi amplamente fragilizada.

Por outro lado, vários países asiáticos que adotaram políticas de administrar os mercados, no lugar de liberalizá-los totalmente em busca do desenvolvimento industrial, alcançaram sucesso significativo em relação ao crescimento econômico, desenvolvimento e redução da pobreza. Contudo, embora esses países tenham sido significativamente mais bem-sucedidos em avançar em alguns aspectos do bem-estar das mulheres do que aquelas nações que seguiram o caminho neoliberal, não conseguiram avanços gerais significativos na questão da igualdade entre os gêneros.

Liberalização, mercados de trabalho e conquistas das mulheres – um quadro contraditório

Num ambiente econômico e mundial cada vez mais competitivo devido à liberalização, uma estratégia de desenvolvimento que enfatiza a produção intensiva em mão-de-obra voltada para as exportações, seja na indústria, agricultura e, mais recentemente, nos serviços, tem levado à intensificação dos esforços das empresas para contratar mão-de-obra mais barata. Os salários relativamente mais baixos das mulheres as têm tornado uma fonte atraente de mão-de-obra. Como conseqüência, houve aumento no nível e na parcela do emprego feminino remunerado em muitos países em desenvolvimento, muitas vezes direta ou indiretamente associado a empreendimentos multinacionais.

No entanto, as evidências relacionadas à melhoria do bem-estar das mulheres e da igualdade entre os gêneros resultantes da liberalização comercial e dos investimentos estrangeiros diretos sugerem um quadro contraditório. De fato, a análise apontou uma coincidência entre os papéis de gênero (relacionados às normas que relegam o trabalho remunerado da mulher a uma importância secundária, depois de suas responsabilidades domésticas e de cuidados), segregação de emprego por indústria e as necessidades das companhias num ambiente internacional altamente competitivo.

Em alguns casos, o salário das mulheres e as condições de trabalho são melhores nos empregos formais do setor de exportação do que no restante da economia, porém muitos desses empregos são inseguros e sem perspectivas. O trabalho subcontratado das mulheres, incluindo trabalho realizado em casa, é igualmente precário, se não for ainda pior, sujeito a condições extremamente ruins. Nem sempre os avanços do emprego das mulheres são permanentes, como fica comprovado pelo declínio da parcela de emprego feminino remunerado no setor manufatureiro de muitos países. As mulheres que perdem empregos em indústrias intensivas em mão-de-obra e que são capazes de se deslocar internacionalmente, enfrentam dificuldades para obter emprego nas indústrias manufatureiras mais intensivas em capital, que as substituem. Somando-se a isso, a competição de produtos importados baratos tem levado ao declínio de empregos locais na indústria de manufaturas.

Além disso, o viés deflacionário das políticas macroeconômicas, que resultou em crescimento lento e recessões, teve repercussões mais sérias para as mulheres do que para os homens. Por exemplo, muitas vezes os níveis de desemprego são mais altos para as mulheres do que para os homens. Há também um maior número de mulheres trabalhando por conta própria ou assalariadas na economia informal.

Estas condições de emprego enfrentadas pela maioria das mulheres fazem com que seja estruturalmente difícil aumentar os salários das mulheres e diminuir a diferença de salários entre os gêneros. De fato, estudos feitos sobre as economias asiáticas de crescimento mais rápido sugerem que o crescimento das exportações de manufaturas intensivas em mão-de-obra e o crescimento econômico têm sido mais rápidos naqueles países que tinham as maiores diferenças salariais entre os gêneros. Até mesmo em algumas das economias asiáticas de maior crescimento, as diferenças salariais discriminatórias não foram reduzidas durante a era da

globalização.

As crises financeiras e econômicas que resultaram de políticas que promoveram fluxos de capitais sem nenhum controle tiveram um impacto diferencial sobre os trabalhadores e as trabalhadoras. Durante a crise do Leste Asiático de 1997, na maior parte das vezes, as mulheres eram as primeiras a perder seus trabalhos, pois tinham os empregos menos seguros e também por causa da discriminação baseada no "preconceito do homem como responsável principal pelo sustento da família".

Gastos públicos – uma salvação para as mulheres?

As limitações dos gastos públicos resultantes do aperto fiscal tiveram efeitos especialmente negativos para as mulheres. Despesas governamentais com infra-estrutura e serviços públicos que ficam no mesmo nível ou são reduzidas sobrecarregam especialmente as mulheres – as principais responsáveis pela administração doméstica e pelo trabalho não-remunerado com os cuidados no lar. Durante tempos normais, a família funciona como rede de segurança substituta ou como último recurso, com as mulheres assumindo a maior carga de "esticar" seu tempo e energia entre o trabalho pago e o não-pago. Esta situação se agrava em épocas de crise econômica, trazendo custos de curto e longo prazo para as mulheres, assim como para a eficiência em nível micro e macro.

Se queremos aumentar as capacidades femininas para que tenham acesso a segmentos mais amplos do mercado de trabalho, é essencial ter níveis mais altos de gastos públicos com saúde e educação. Também são necessárias maiores despesas governamentais com mecanismos de proteção social que cubram a força de trabalho feminina, particularmente afetada pela insegurança de emprego causada pela volatilidade econômica, as taxas altas de rotatividade de mão-de-obra em mercados de trabalho cada vez mais flexíveis e a predominância das mulheres no trabalho informal. Em resumo, a necessidade de o governo proteger todos os cidadãos, mulheres e homens, dos movimentos erráticos do mercado é crítica em um ambiente aberto e competitivo.

A privatização dos serviços, seja por razões fiscais ou de outra ordem, também tem custos consideráveis de curto prazo para as mulheres e, potencialmente, também custos de longo prazo. A introdução da cobrança de taxas de usuário por parte do governo não foi uma solução socialmente satisfatória, especialmente da perspectiva das mulheres. Com freqüência, elas arcam com a carga de administrar o orçamento doméstico com menos renda e com menor disponibilidade de serviços essenciais, pois os planos de isenção têm sido inoperantes na prática.

Consolidação dos avanços das mulheres – a necessidade de uma agenda política mais ampla

Além de acompanhar as tendências no status absoluto da mulher em relação a seu bem-estar, é essencial avaliar mudanças em seu status relativamente aos homens. As diferenças afetam e refletem as dinâmicas de poder, que têm um potencial de mudança positiva nos processos de distribuição dos recursos e capacidades. É importante avaliar se as diferenças entre os gêneros em termos de bem-estar sofreram modificações tanto nas economias de crescimento rápido quanto nas de

crescimento lento, usando uma gama variada de indicadores, no lugar de utilizar somente a métrica monetária da renda per capita.

Embora tenha havido alguma diminuição das distâncias entre os gêneros, há também exceções claras e até mesmo retrocessos, indicando que as mudanças positivas não são necessariamente estáveis ou duradouras. Da mesma forma, a diminuição das distâncias também merece exame cuidadoso, pois pode refletir uma redução dos avanços masculinos. No entanto, tendências positivas nas capacidades femininas não são traduzidas automaticamente em oportunidades maiores para as mulheres. Por exemplo, nas economia de crescimento lento, onde os empregos são escassos, as normas de gênero cumprem um papel importante para garantir que os homens tenham mais acesso às oportunidades de emprego do que as mulheres.

É improvável que se alcance a eqüidade entre os gêneros sem o *empoderamento* das mulheres, mas a mera presença das mulheres nos órgãos legislativos não se traduz necessariamente em políticas econômicas favoráveis às mulheres. A introdução de uma abordagem claramente mais participativa para formular a estratégia de desenvolvimento, através dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERPs), que envolve a consulta a uma ampla gama de representantes da sociedade civil, não tem se mostrado um veículo muito eficaz de *empoderamento* das mulheres. Suas deficiências mais relevantes incluem um baixo nível de consulta aos grupos de mulheres e a freqüente ausência de integração da análise de gênero ao diagnóstico da pobreza. Em geral, o gênero não aparece como um tema nas análises da política macroeconômica e de desenvolvimento, ou nas seções daqueles planos relativas às estratégias recomendadas de redução da pobreza, alocação de recursos, monitoramento e avaliação.

Quais seriam as melhores estratégias macroeconômicas para promover um desenvolvimento eqüitativo em relação ao gênero, além de melhorar as capacidades e oportunidades das mulheres de prover seu sustento e da sua família e aperfeiçoar seu bem-estar em relação aos homens, fazendo avançar seu poder de barganha no lar e em outras instituições sociais? Em princípio, seria razoável esperar que essas melhorias teriam mais probabilidade de ocorrer quando houvesse um crescimento econômico relativamente rápido, estabilidade macroeconômica, ambiente econômico externo favorável, expansão das oportunidades de empregos formais, impostos e gastos públicos que promovam a redistribuição e políticas sociais que também incluam as mulheres.

Economistas feministas concordaram com os economistas heterodoxos na identificação dos componentes de um pacote alternativo de políticas macroeconômicas, e de suas políticas associadas, que daria aos países em desenvolvimento um leque mais amplo de instrumentos de políticas e também daria uma maior amplitude para adequar as políticas às suas circunstâncias particulares. No entanto, esses economistas reconhecem que, embora necessárias, as mudanças em políticas macroeconômicas não são suficientes.

Até que ponto as políticas macroeconômicas promovem a igualdade entre os gêneros não depende somente de sua capacidade de melhorar o crescimento econômico. Os efeitos do crescimento econômico são diferenciados em função do gênero, pois o crescimento opera através de vários tipos de mercados, através da

distribuição de recursos dentro da família e do domicílio e através dos gastos públicos. Cada um desses últimos elementos estão sujeitos à influência generalizada das normas sociais, no que diz respeito aos papéis e aos direitos das mulheres. Assim, são diferentes as capacidades das mulheres e dos homens, seu acesso a recursos, tais como o tempo, terra, crédito, renda e sua capacidade de conseguir seguro social. Por exemplo, em relação à renda, o efeito das políticas macroeconômicas é mediado através de um sistema de segregação de empregos em função do gênero, mesmo quando existem oportunidades iguais para homens e mulheres em termos de qualificação educacional, habilidades e controle de bens. Portanto, é improvável que somente políticas econômicas produzam a igualdade entre os gêneros.

Assim, para conseguir melhorias substanciais em aspectos importantes do bem-estar das mulheres e uma maior eqüidade entre os gêneros, são também essenciais medidas especificamente formuladas para enfrentar as desigualdades e limitações baseadas no gênero. São também necessários esforços concertados para diminuir a influência das normas e remover as discriminações que explicam a persistência da segmentação de gênero nos mercados de trabalho. São necessárias políticas específicas para eliminar as limitações estruturais relativas à habilidade das mulheres de assumirem oportunidades mais amplas no mercado de trabalho, especialmente sua relativa falta de instrução e habilidades adequadas e, um aspecto muito importante, sua maior responsabilidade relativa pela provisão não-remunerada dos cuidados.

Além disso, para que o crescimento econômico seja amplamente compartilhado, são necessárias políticas para o mercado de trabalho e intervenções associadas que afetem as condições de trabalho, tanto nas situações de emprego formal quanto informal, e que corrijam os desequilíbrios entre os gêneros e as práticas discriminatórias. A solução também envolveria melhorias dos padrões essenciais de trabalho, que incluam a proibição de toda forma de discriminação e o princípio de pagamento igual para trabalho de mesmo valor, a criação de condições de trabalho dignas, inclusive o direito à proteção social para todos os trabalhadores e trabalhadoras, tanto no mercado formal quanto informal, assim como a evolução de práticas no locais de trabalho que “favoreçam a família”. Outras medidas políticas necessárias incluem objetivos de política de gênero para os gastos públicos e mecanismos como auditorias do orçamento sensíveis à questão de gênero para monitorar sua implementação.

Finalmente, essas mudanças dependem em grande parte da mobilização das próprias mulheres e sua defesa precisa ser construída com base numa análise rigorosa e com a visão clara sobre onde são mais necessárias as intervenções das políticas.

Seção 2: Mulheres, trabalho e política social

Feminização e informalização da mão-de-obra

Nas últimas três décadas, as taxas de atividade econômica das mulheres têm crescido na maior parte do mundo, com exceção da Europa do Leste e Central (desde 1989) e do Oriente Médio e Norte da África, onde essas taxas permanecem

baixas de acordo com os padrões internacionais. A despeito desse aumento no trabalho feminino remunerado, os mercados de trabalho continuam a ser segmentados por gênero. Mesmo nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde a participação das mulheres na força de trabalho vem aumentando, continuam a haver diferenças entre os gêneros nos mercados de trabalho, que hoje em dia estão em grande medida baseadas no tempo, com os homens trabalhando em tempo integral e as mulheres em tempo parcial (por causa de sua parcela desproporcional no trabalho não-remunerado com os cuidados). Também há uma diferença substancial de renda entre os homens e as mulheres, em parte porque muitas mulheres trabalham tempo parcial. No entanto, também existe diferença de renda entre trabalhadores e trabalhadoras em tempo integral, o que reflete segregação ocupacional e o fato de que os “empregos de mulher” pagam salários menores.

Além disso, a intensificação do trabalho remunerado das mulheres nas últimas décadas foi acompanhada pela deterioração dos termos e condições da maior parte do trabalho oferecido.

O novo conceito de "emprego informal" está definido como emprego sem contrato seguro, benefícios ou proteção social. Segundo a evidência estatística recente apresentada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o emprego informal constitui de metade a três quartos do emprego não-agrícola nos países em desenvolvimento e tende a ser uma fonte de emprego maior para as mulheres do que para os homens em todas as regiões em desenvolvimento, exceto no Norte da África.

Historicamente, o empobrecimento rural tem contribuído para a migração para as áreas urbanas. Isso continua a acontecer. Um grande contingente de mulheres jovens, migrantes rurais, pode ser encontrada no degrau mais baixo e menos visível do emprego informal. Muitas não possuem as habilidades e as conexões para conseguir empregos estáveis com salários dignos. Tipicamente, elas estão envolvidas na produção doméstica em pequena escala, cada vez mais sob a pressão competitiva de produtos importados mais baratos, enquanto outras estão engajadas numa variedade de ocupações no setor de serviços, assim como no pequeno comércio.

Em muitas partes do mundo, estão surgindo tipos de relações empregatícias propositalmente disfarçadas para evitar a legislação trabalhista e os benefícios sociais. Em outros casos, pode haver um contrato, porém a relação está deliberadamente disfarçada como uma transação comercial. Muitas vezes a relação de emprego é ambígua, como por exemplo, com trabalhadores operando em casa, numa exploração baseada na remuneração por peça, fora do amparo da legislação trabalhista. Muitas trabalhadoras que operam em casa processam produtos na cadeia de valor global, enquanto outras trabalham em artigos destinados ao mercado doméstico. Elas recebem um pagamento extremamente baixo e muitas usam seus filhos como auxiliares. Estas áreas não foram tocadas pelas leis trabalhistas e pelos benefícios sociais.

Os padrões de informalização diferem de uma região a outra, mas a tendência geral é deprimente em termos das perspectivas de implementar os direitos e o bem-estar

das mulheres. No entanto, um processo promissor da década de 1990 tem sido a emergência de novas formas de organização entre mulheres que trabalham na economia informal, tanto para o mercado doméstico quanto internacional. Entretanto, muitos dos sindicatos novos, assim como organizações não-governamentais (ONGs) e organizações de base comunitária (OBCs), que lutam pelos direitos das mulheres, enfrentam dificuldades em estender seu alcance e em tornarem-se sustentáveis. Os sindicatos e ONGs também enfrentam desafios na construção de alianças, para aumentar a amplitude e o alcance de seus esforços, indo além dos setores “comercializados” mais visíveis.

Ações coletivas por vias organizativas democráticas apresentam o único caminho prático para regular e melhorar as condições de trabalho das mulheres na economia informal. A idéia de que a formalização dos direitos de propriedade constitui a solução para os problemas da economia informal – uma visão que vem sendo endossada por algumas organizações internacionais – não tem nenhuma validade para as trabalhadoras. A maioria das mulheres não têm nenhuma “propriedade” para ser registrada e está engajada na economia informal porque não consegue emprego no setor formal.

As mudanças na vida rural

Na década de 1980, muitos países africanos e latino-americanos sofreram crises econômicas e isso foi diagnosticado pelas instituições financeiras internacionais (IFIs) como resultado direto do pesado envolvimento estatal na economia. O setor agrícola era visto como uma vítima importante dos regimes dirigidos pelo Estado.

Na verdade, a maioria dos Estados nos países em desenvolvimento estava pesadamente envolvida na economia, por causa da crença generalizada de que os mercados por sua própria conta eram incapazes de construir uma economia forte. Os preços agrícolas foram rebaixados artificialmente por taxas de câmbio e impostos sobre exportações supervalorizados. No entanto, isso foi até certo ponto corrigido através de transferência positivas de recursos para aquele setor, via investimentos públicos, crédito e insumos subsidiados, serviços agrícolas e comercialização. Esta provisão pública passou a ser atacada.

Entretanto, as reformas posteriores não enfrentaram de forma adequada os antigos problemas que afligem a economia agrária. Na América Latina, as reformas econômicas tenderam a reforçar, no lugar de corrigir, as divisões existentes entre regiões e produtores. Um dos aspectos negativos da liberalização nessa região tem sido o aumento das importações agrícolas, muitas vezes com um impacto muito negativo nos meios de vida do campo. Na África Subsaariana, a produção de alimentos não aumentou, enquanto o desempenho das colheitas voltadas para exportação tem sido muito desigual – os problemas de insegurança alimentar permanecem gravíssimos em muitos países. Em muitos contextos, os sistemas de crédito entraram em colapso e houve um forte declínio no uso de insumos, especialmente entre os pequenos agricultores.

Os meios de sobrevivência no campo tornaram-se mais inseguros e mais diversificados, em contextos onde os cortes no apoio estatal à agricultura doméstica coincidiram com a exposição crescente à competição de grandes produtores

subsidiados. Os preços voláteis e deprimidos dos produtos primários mantiveram um grande número de pessoas do campo na pobreza, sujeitas à escassez de alimentos e mesmo à fome.

O exame diferenciado por gênero das implicações da reforma econômica para os meios de sobrevivência no campo é difícil de realizar. As estatísticas agrícolas nacionais são inadequadas em muitos aspectos importantes, alguns deles derivados da utilização do proprietário individual ou da propriedade como a unidade de análise. Isso significa que as relações entre os membros das famílias de agricultores não podem ser avaliadas. Estudos de casos das mudanças nas relações de gênero sob o impacto da liberalização são escassos e muito distanciados no tempo.

Sempre que possível, os pequenos agricultores trocaram as colheitas tradicionais voltadas para o mercado por colheitas mais lucrativas. Como isso afetou os produtores e produtoras familiares? Uma visão que se tornou predominante na década de 1990 foi a de que a débil “resposta de oferta” da agricultura africana à liberalização podia ser atribuída à inflexibilidade dos papéis de gênero dentro das famílias e à falta de vontade das mulheres de contribuir com trabalho não-remunerado para as colheitas voltadas para o mercado e controladas por seus maridos. Porém, essas limitações e conflitos de interesse entre os gêneros no interior da família têm sido exagerados. Há áreas significativas de interesse comum entre maridos e esposas nas famílias de pequenos agricultores e uma considerável evidência de flexibilidade dos papéis de gênero na agricultura. Se a liberalização fracassou em aumentar a produção agrícola, isso está mais relacionado às maiores limitações para os pequenos agricultores, que a própria liberalização exacerbou, do que às conseqüências econômicas dos papéis de gênero e conflitos no interior da família.

Vários processos sobrepostos, operando nos últimos trinta anos, contribuíram para as mudanças na divisão de trabalho entre os gêneros entre os pequenos agricultores latino-americanos. Algumas vezes, essas mudanças foram descritas como uma tendência para a "feminização da agricultura". Durante a recente era de liberalização, parece que foi modificada a participação das mulheres na agricultura – elas não são mais somente trabalhadoras "secundárias". As mulheres estão surgindo como administradoras das propriedades e fornecendo a maior parte da mão-de-obra da agricultura familiar, à medida que os homens migram em busca de fontes de renda alternativas. Ao retirar o apoio direto do Estado à produção familiar de alimentos, a reforma da agricultura galvanizou esse processo. Além disso, as exportações de produtos agrícolas tradicionais, como café, declinaram em conseqüência da liberalização do comércio global e da queda dos mercados de *commodities*. A "feminização da agricultura" é, portanto, um fenômeno associado à falta de viabilidade da pequena produção agrícola nos tempos atuais.

Além das mudanças na pequena agricultura, duas outras tendências importantes surgiram associadas à liberalização. A primeira, que pode ser mais diretamente vinculada à liberalização, é o crescimento da agricultura empresarial de larga escala voltada para a exportação, especialmente de produtos de horticultura de alto valor, como flores, frutas e verduras. Esta é uma nova fonte significativa de emprego para as mulheres do campo em muitas partes do mundo, especialmente na América Latina, mesmo que a grande maioria das mulheres estejam nos trabalhos mais

inseguros e menos remunerados, em atividades que requerem poucas habilidades e sem oportunidades de progresso. A segunda tendência é a diversificação mais geral dos meios de subsistência dos pequenos agricultores, com homens, mulheres e crianças sendo cada vez mais impulsionados para atividades fora da agricultura, como forma de evitar a pobreza. Em alguns casos, as rendas obtidas são tão pequenas que a diversificação de fato contribui para um ciclo de empobrecimento. Na grande maioria, as mulheres tendem a ficar aprisionadas em atividades de baixa renda para as quais são empurradas por necessidades de sobrevivência.

Uma das principais lições da experiência de reforma econômica e liberalização é a de que a pobreza de recursos dos agricultores impede que aproveitem novas oportunidades. A terra continua a ser um bem crítico na economia rural. Em muitos países, ativistas de direitos das mulheres têm estado muito envolvidos em debates políticos sobre a posse da terra, com freqüência ao lado de outros grupos da sociedade civil. Durante a década de 1990, esses esforços levaram a avanços significativos na aprovação de leis de propriedade da terra mais eqüitativas em relação ao gênero.

Mesmo onde os direitos da mulher são formalmente reconhecidos, ainda persiste uma distância substancial entre o reconhecimento legal de seu direito à posse ou uso da terra e seu efetivo acesso à terra. As razões para essa distância são complexas e variadas. Porém, duas tendências políticas significativas requerem atenção, para que especialmente as mulheres mais pobres possam ter acesso à terra em bases seguras: a ênfase no desenvolvimento dos mercados fundiários (que provavelmente excluirão as mulheres mais pobres) e o reaparecimento de interesses em políticas para vários mecanismos locais e informais, e instituições de administração de terras (onde pode ser difícil para os interesses das mulheres encontrarem uma articulação clara e serem implementados).

Migração de trabalhadores através de fronteiras

O movimento de pessoas do campo para a cidade, ou através de fronteiras internacionais, tornou-se um aspecto estabelecido para a subsistência de muitas pessoas, envolvendo manifestações e oportunidades positivas e negativas para países e indivíduos. Os padrões contemporâneos e a natureza dos fluxos que cruzam as fronteiras estão caracterizados por três tendências amplas: um deslocamento crescente na direção da migração temporária (tanto dos altamente qualificados quanto dos semiqualificados e mesmo daqueles sem qualificação), um número crescente de imigrantes sem documentos e a feminização da migração. Embora persistam as diferenças dos regimes migratórios entre diferentes grupos de países, surge uma convergência na direção da migração seletiva, onde são bem-vindos os trabalhadores e trabalhadoras altamente qualificados, com base na crença de que estes vão se integrar mais facilmente e dar uma maior contribuição à economia, enquanto os imigrantes de baixa qualificação são vistos como um peso para a finanças públicas e, portanto, seus números precisam ser controlados de forma ostensiva. Essas estratificações também apresentam variações por gênero, por causa da predominância de homens nos estratos altamente qualificados.

A posição das mulheres no degrau inferior do mercado de trabalho, o baixo valor dado ao trabalho doméstico e ao trabalho de prover cuidados que muitas mulheres

imigrantes realizam nas sociedades industrializadas e a falta de proteção social em empregos irregulares, especialmente nas indústrias do “entretenimento e hospitalidade”, significam que muitas mulheres estão vulneráveis à exploração. O fato de que muitas mulheres altamente instruídas dos países em desenvolvimento exercem funções sem qualificação ou semiqualificadas levanta o tema da “desqualificação” – raramente tratado nas políticas públicas.

Na América do Norte e Europa, o principal contexto em que se dá a migração das mulheres é como esposa ou dependente do candidato principal do sexo masculino. Somente onde os fluxos de mão-de-obra estão destinados a trabalhos tipicamente “femininos”, como enfermagem e trabalho doméstico, as mulheres predominam como migrantes econômicos. Em alguns países europeus, as mulheres nas profissões relacionadas a cuidados são cada vez mais procuradas para preencher lacunas nos serviços de saúde, sociais e de cuidados, assim como nos serviços domésticos, com salários e condições somente aceitáveis pelas mulheres migrantes. No entanto, suas remessas são altamente significativas para a economia da família no país de origem.

Em busca de oportunidades, mulheres do Leste e Sudeste da Ásia estão migrando cada vez mais para os países vizinhos, e mesmo para mais longe. O lado mais positivo desse quadro é o ingresso de algumas mulheres em empregos na tecnologia da informação e em outras áreas que apresentam oportunidades de progresso. O aspecto negativo é a presença esmagadora das mulheres no setor de "entretenimento" e na esfera privada, como ajudantes no trabalho doméstico – duas áreas de emprego que não são cobertas pelas leis trabalhistas e, portanto, com tendência a altos níveis de abuso.

A discriminação contra imigrantes, combinada com desigualdades raciais e de gênero, torna a mulher migrante "triplamente prejudicada", com a probabilidade de estar super-representada em empregos marginais, sem regulamentação e de baixos salários. Ao mesmo tempo, a experiência da migração – esteja a mulher sozinha ou acompanhada do homem – tem o potencial de reconfigurar as relações entre os gêneros e a desigualdade de poder. Surgem oportunidades para melhorar de vida e escapar das antigas situações opressivas.

À procura de uma nova agenda de políticas sociais

No mundo atual, os meios de subsistência estão sujeitos a um leque de inseguranças. Mecanismos formais de proteção social estão ausentes em muitos países em desenvolvimento, para os milhões de mulheres e homens que trabalham na economia informal e, até mesmo, para alguns que estão na economia formal. Contingências, como problema de saúde, parto e velhice são poderosas impulsionadoras do empobrecimento, à medida que as rendas caem e os bens são liquidados para pagar o atendimento médico em contextos cada vez mais comercializados.

Ultimamente, tem havido um maior reconhecimento dessas realidades. Na década de 1990, houve uma mudança nos pronunciamentos sobre políticas globais, com o reconhecimento do papel vital das políticas sociais para o processo de desenvolvimento. No entanto, existe considerável tensão entre as diferentes

abordagens políticas no que diz respeito ao escopo e aos mecanismos institucionais das políticas sociais. As IFIs defendem ardorosamente uma abordagem na qual o Estado somente preenche lacunas e provê redes de segurança para aqueles que estão na indigência, enquanto as pessoas que não são pobres buscam serviços sociais no mercado. O pressuposto implícito é o de que a provisão de serviços públicos direcionados é a maneira de se conseguir uma maior inclusão social. Entretanto, esse pressuposto está sujeito a críticas. Testes dos recursos dos beneficiários e políticas direcionadas são com freqüência o último recurso de sociedades desiguais. Estes enfoques podem aprisionar as pessoas na pobreza, gerar exclusão social e enraizar a desigualdade, ao invés de enfrentar a desigualdade através da redistribuição. Além disso, essas abordagens exigem muito da capacidade administrativa do Estado.

Uma visão alternativa defende que os objetivos sociais precisam ser integrados às estratégias de desenvolvimento e que o Estado tem de ser um ator principal no provimento de recursos para garantir a proteção social de forma inclusiva. As políticas sociais baseadas nos princípios da universalidade e redistribuição, com fortes subsídios cruzados derivados dos que possuem mais recursos, tendem a ser mais sustentáveis, tanto do ponto de vista financeiro quanto político.

Tanto o processo de reforma das políticas sociais quanto seus resultados apresentam inexoravelmente diferenças entre os gêneros. Os esforços iniciais para promover proteção social formal em muitos países em desenvolvimento favoreciam os homens, que estavam super-representados no setor formal. No entanto, embora os esforços pudessem cobrir um espectro muito maior de pessoas, houve na verdade um retrocesso nas últimas duas décadas. Em muitas regiões, houve forte impulso à “comodificação” dos serviços sociais e da proteção social, através da imposição de várias "taxas de usuário" para serviços públicos e da expansão dos serviços baseados no mercado. Assim, o “modelo do homem provedor” está sendo desgastado não por reformas dos direitos sociais garantidos pelo Estado que tratem os gêneros de forma eqüitativa, mas pela drástica redução desses direitos.

Os impactos da “comodificação” provavelmente vão afetar mais fortemente as mulheres, por causa do ordenamento e da estratificação em função do gênero nas instituições privadas e públicas. Isso inclui as alocações de recursos no interior da família, onde as meninas provavelmente receberão uma proporção menor do que os meninos dos investimentos familiares em saúde e educação; as instituições do mercado, onde as mulheres tendem a ter mais restrições monetárias do que os homens, por causa de suas desvantagens no mercado de trabalho e de crédito; a economia dos cuidados não-remunerados, onde uma parcela desproporcional dos cuidados não-remunerados é provida pelas mulheres e meninas quando a provisão social formal está fora de alcance; e o setor de atendimento social público, onde as pressões do trabalho, geradas durante as reformas do setor público, provavelmente vão recair mais pesadamente sobre as trabalhadoras, pois estão localizadas predominantemente nos degraus inferiores de qualificação, autoridade e remuneração. No entanto, os debates sobre políticas sociais não têm conseguido avaliar como os homens e mulheres serão afetados e envolvidos de forma distinta.

As reformas do atendimento à saúde, com sua ênfase na mercantilização do atendimento e dos remédios, foram realizadas com base em vários pressupostos de

gênero, incluindo que mulheres – as principais clientes – seriam capazes de conseguir dinheiro para pagar as taxas e também de assumir mais responsabilidades com os cuidados não-remunerados. E isso aconteceu numa época em que a epidemia do HIV tem imposto às famílias pressões econômicas e sociais severas, principalmente na África. As evidências sobre os resultados da reforma apontam para a exclusão de pacientes, aumentos da morbidade materna e dos recém-nascidos e uma crescente diferença em salários e condições de trabalho entre o pessoal de saúde sênior e o pessoal de enfermagem (na maioria mulheres).

No caso das reformas de pensão, a mudança em direção à privatização teve grandes implicações de gênero. O fato de que os benefícios de pensão em sistemas privatizados são determinados estritamente pelo montante geral de contribuições em dinheiro do segurado e que as mulheres tipicamente ganham menos e trabalham menos anos do que os homens (por causa de suas responsabilidades com os cuidados da família) significa que as mulheres recebem benefícios consideravelmente inferiores. Como a esperança de vida mais alta da mulher é levada em conta na maioria dos sistemas privados, os benefícios da mulher são ainda mais rebaixados em termos relativos. Nos sistemas públicos com benefícios definidos, algumas das desvantagens enfrentadas pelas mulheres podem ser amenizadas por pensões mínimas generosas, pelo fato de que a esperança de vida não afeta os níveis de benefício e pelos créditos algumas vezes concedidos pelos anos empregados nos cuidados das crianças.

Esforços importantes estão sendo realizados numa gama diversa de países para estender o alcance dos mecanismos de proteção social existentes, ampliando a cobertura desses programas (seguro de saúde e pensão) para novos grupos de trabalhadores informais e facilitando os subsídios cruzados. Esses sistemas sociais com maior grau de inclusão estão sendo forjados em contextos onde houve muita contestação e debate em relação à responsabilidade social e nos quais existe um compromisso ideológico com a igualdade social.

Seção 3: Mulheres na política e na vida pública

Mulheres em cargos públicos – uma tendência crescente

Desde 1995, a visibilidade e o impacto das mulheres na vida pública têm aumentado. Embora o número médio de mulheres nas assembléias nacionais tenha crescido somente de 9% para menos de 16%, em 16 países essa proporção alcançou 30% ou mais. Este é o limiar crítico a partir do qual pensa-se que as mulheres em cargos públicos podem mudar a cultura, a prática e os resultados das políticas para que atendam melhor as preocupações com a igualdade entre os gêneros.

Naturalmente, as mulheres expressam seus interesses numa ampla variedade de associações políticas e cívicas, de modo que a participação política da mulher não pode ser medida somente em termos do número e proporção de mulheres nas assembléias nacionais. No entanto, possibilitar que mais mulheres tenham sucesso na política competitiva continua sendo um desafio importante para os movimentos de mulheres em todo o mundo, assim como o projeto de construir, uma vez eleitas, sua eficácia em fazer avançar os direitos da mulher. Os movimentos de mulheres

contemporâneos estão especialmente preocupados em identificar os fatores que determinam índices mais altos de acesso da mulher à política formal, assim como os aspectos dos sistemas políticos que dão apoio a uma agenda legislativa progressista voltada para a igualdade entre os gêneros.

Diferenças culturais, educacionais e de outras ordens afetam a participação das mulheres na sociedade civil, porém não explicam facilmente sua presença ou ausência nas assembléias eleitas. Os sistemas eleitorais têm a melhor capacidade de prever o número de mulheres na política formal. Sistemas eleitorais baseados na representação proporcional tendem a produzir assembléias com média mais alta de mulheres do que os sistemas de pluralidade/maioria ou sistemas semiproporcionais. No entanto, os sistemas eleitorais por si sós não determinam o número de mulheres na política. Outros fatores determinantes incluem a presença e o tipo de sistema de ação afirmativa, sistemas partidários e ideologias, a presença de mulheres no Executivo e a receptividade da burocracia aos interesses das mulheres.

Durante os últimos dez anos, houve uma experiência considerável no uso da ação afirmativa para conseguir a meta da paridade entre os gêneros na política representativa. As cotas nas listas eleitorais dos partidos são o meio mais comum e hoje em dia estão sendo usadas em mais de 80 países. Elas são mais eficazes onde existem distritos eleitorais grandes e a exigência de que as mulheres sejam distribuídas de forma uniforme nas listas: uma lista com nomes alternados de mulheres e homens ou uma lista “zebra”, como é chamada na África Meridional. A cooperação fica mais assegurada quando há penalidades pelo não cumprimento das regras, por exemplo a retenção de subsídios de campanha. Nos sistemas de pluralidade simples, medidas para reservar assentos para as mulheres têm sido preferidas, no lugar de cotas para candidatas. No entanto, assentos reservados têm servido algumas vezes para reforçar maiorias governamentais, solapando a percepção da legitimidade de seus ocupantes e, às vezes, dificultando que as mulheres em cargos políticos construam relações de credibilidade com o movimento de mulheres.

Os partidos da esquerda ideológica, ou aqueles dispostos a comprometer o setor público com a compensação das desigualdades do setor privado, têm respondido melhor às preocupações com a igualdade entre os gêneros e apoiado mais as mulheres na política.

Apesar da maior proeminência das mulheres na vida política, em muitos casos elas ainda precisam traduzir sua visibilidade em posições de liderança e influência sobre o processo de decisão. Com freqüência, as mulheres são ainda meramente utilizadas como extensão das estruturas masculinas de poder. A transição de uma presença maior das mulheres na política para um avanço real das questões de igualdade entre os gêneros e políticas que favoreçam as mulheres requer tempo e vai depender da eficiência dos movimentos de mulheres em exigir dos governos e da capacidade das agências do setor público de traduzirem agendas ambiciosas de políticas de igualdade de gênero em implementação eficaz. Isso é uma questão de boa governança em favor das mulheres.

Mobilização das mulheres para transformar a democracia

Um movimento de mulheres forte e autônomo pode aumentar muitíssimo a influência das mulheres na política representativa e, na verdade, a influência das burocracias nacionais de *advocacy*[1] (como as comissões de igualdade de oportunidades), criando uma base externa de apoio e legitimidade. Embora seja difícil discernir uma agenda unificada na grande variedade de atividades associativas das mulheres, elas estão bem mobilizadas na sociedade civil em quase todas as partes do mundo. A globalização das comunicações tem criado novas oportunidades, permitindo que as mulheres experimentem novos meios de responsabilizar os atores principais – governos, empresas e organizações internacionais – por suas ações em relação aos direitos das mulheres. As conferências globais possibilitaram que as mulheres realizassem articulações internacionais e deram legitimidade à sua participação nos debates políticos mundiais. A mobilização feminina e a solidariedade também ocorrem nos sindicatos, partidos políticos, organizações de massa e grupos da sociedade civil que se expressam em defesa de seus membros femininos.

Um aspecto notável da atividade associativa das mulheres na década passada foi o papel central das mulheres em muitas lutas pela democratização. As recentes transições para formas democráticas de governo na América Latina e África do Sul ofereceram oportunidades às mulheres para conseguirem espaço para a igualdade entre os gêneros em instituições que surgiam ou estavam sendo reformadas. Embora as posições das mulheres tendam a apresentar divergências profundas sobre muitos temas, existe um terreno comum de convergência: a reivindicação de paridade entre os gêneros nos cargos públicos. Desde o final da década de 1990, ganharam impulso as campanhas da sociedade civil para representação igual à dos homens, dando apoio a reformas dos sistemas eleitorais, incluindo revisões constitucionais que facilitem as candidaturas femininas.

Embora a liberalização política tenha permitido o florescimento de alguns movimentos de mulheres, em alguns contextos isso foi acompanhado por perda de impulso na política feminista. Por exemplo, na Europa do Leste, onde o feminismo era associado ao Estado repressivo, levou a maior parte da década para que os movimentos de mulheres fossem reagrupados. Em outros contextos, onde a liberalização política foi somente parcial, a desilusão com governos que falharam tanto no desenvolvimento quanto na democracia parece ter contribuído para a atração crescente das mulheres por movimentos étnicos e religiosos conservadores.

Algumas dessas formas de mobilização baseadas na identidade afirmam a superioridade dos papéis de gênero “tradicionais”, juntamente com sistemas de autoridade patriarcal, especialmente onde a “liberação das mulheres” é vista como parte de uma rejeitada modernização. A conduta, mobilidade, vestimenta e o papel das mulheres na família são muitas vezes o aspecto central do renascimento cultural ou da sociedade piedosa que esses grupos proclamam. O comportamento das mulheres é defendido como um sinal de autenticidade e integridade moral. Embora raramente as mulheres tenham acesso a poder institucional nesses grupos, são estimuladas a se envolverem em atividades políticas e mesmo a se tornarem

[1] Advocacy pode, eventualmente, ser traduzido por advocacia. Entretanto, em português, advocacia se refere, fundamentalmente, a atividades de natureza legal ou jurídica. Advocacy, porém, tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de pressão política e de articulação mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar visibilidade a certos temas no debate público e influenciar políticas públicas (Nota do Tradutor).

ativistas altamente militantes e visíveis por causa de seu grande impacto simbólico.

Gênero e “boa” governança

Recentemente, os programas de reforma de governança têm atraído considerável atenção internacional e nacional. A boa governança é vista como condição essencial para os programas de reforma econômica funcionarem de maneira eficaz e está no centro do consenso que surge atualmente – o “consenso pós-Washington”. No entanto, o conceito de "boa governança" tem significados diferentes para os diversos atores políticos. Embora os pacote de reformas das IFIs lidem com questões de legitimidade de governos e participação pública dos grupos socialmente excluídos, críticos acreditam que são dominados por uma preocupação mais estreita: o uso das reformas de "governança" para expandir as atividades de mercado e de suas instituições de apoio, especialmente os direitos da propriedade privada. Nestas circunstâncias, a reforma da governança não mostra simpatia pelas preocupações de gênero e pode mesmo chegar a prejudicá-las. Para enfrentar a questão da eqüidade entre os gêneros, o programa de reforma deve levar em conta, desde o início, a maneira como as instituições formais e informais são moldadas por relações desiguais entre os gêneros. Essas instituições vão tender a reproduzir desigualdades em função do gênero, a menos que sejam reformuladas adequadamente durante o processo de reformas.

As dimensões de gênero das atuais reformas de governança não têm recebido analises adequadas, exceto em discussões sobre descentralização. Contudo, existem deficiências de capacidade relativas especificamente ao gênero em todas as instituições públicas visadas pelas reformas. Os sistemas de gerenciamento dos gastos públicos não reconhecem a necessidade das mulheres, nem distribuem os recursos orçamentários de forma igualitária. O funcionalismo público e o Judiciário podem estar dominados pelos homens e as trabalhadoras agrupadas no degrau mais baixo das burocracias estatais podem ser as primeiras a perder seus empregos, quando são introduzidas as medidas de aumento de eficiência por cortes de custos. As reformas do “Estado de Direito” podem limitar o escopo das mulheres a terem lucros nas empresas privadas informais ou não incluir bens sobre os quais elas anteriormente tinham direitos consuetudinários. As comissões legislativas podem estar mal equipadas para realizar análises de gênero dos projetos de leis que revisam. Alguns formuladores de políticas realmente defendem uma maior participação das mulheres na política e no setor público, com o argumento instrumental de que elas seriam menos corruptas do que os homens. Mesmo que isso seja verdadeiro (e as evidências não são conclusivas), este não é um ponto de partida apropriado para uma análise sensível às questões de gênero dos problemas de capacidade e transparência do setor público.

As associações de mulheres priorizaram várias áreas para reformas do setor público sensíveis ao gênero. Estas áreas incluem as cotas de recrutamento para assegurar uma presença mais forte das mulheres na burocracia; introdução da preocupação com a eqüidade entre os gêneros nas medidas de desempenho; consultas às mulheres clientes dos serviços públicos e medidas para atender às suas queixas; e reformas dos marcos legais e sistemas judiciais para melhorar o acesso das mulheres à Justiça. Um instrumento cada vez mais utilizado para monitorar os gastos públicos é o método do “orçamento de gênero", introduzido pioneiramente na

Austrália e na África do Sul. Os orçamentos de gênero analisam os impactos prováveis dos gastos planejados e fornecem aos parlamentares informação orçamentária com atenção às questões de gênero, na esperança de que os legisladores pressionem o Executivo a realizar despesas mais apropriadas. Em alguns lugares, esses orçamentos de gênero têm sido eficazes ao expor a distância entre os compromissos governamentais com certas políticas sociais e seus gastos reais.

Descentralização e igualdade entre os gêneros

A parte da agenda da governança que está focalizada na descentralização de autoridade para entidades locais tem sido mais receptiva às preocupações de gênero. A participação das mulheres tem sido ativamente estimulada e, em geral, as mulheres, assim como os grupos de baixa renda e outros socialmente marginalizados, devem ser beneficiadas pela transparência e pela melhoria nos serviços resultantes de um governo mais próximo da comunidade. De fato, as posições nos governos locais devem ser especialmente acessíveis às mulheres, pois elas não enfrentam as limitações de mobilidade e financeira em nível local que têm quando lutam por cargos públicos nacionais. No entanto, uma comparação das estatísticas disponíveis sobre o engajamento das mulheres em níveis nacional e local mostra que isso não sucede de forma consistente e, algumas vezes, há mais mulheres na política nacional do que na local. Isso nos alerta para o significado da resistência às mulheres por parte dos sistemas patriarcais tradicionais em nível local e também para a importância de uma engenharia institucional sensível ao gênero, para melhorar o acesso das mulheres aos fóruns e serviços dos governo locais.

Foram tentados vários sistemas de ação afirmativa. Estes sistemas incluem desde a reserva de uma proporção de assentos para as mulheres nos conselhos locais, como é feito na Índia, à criação de distritos eleitorais especiais para as mulheres, como em Uganda. No entanto, as mulheres enfrentam a resistência das hierarquias masculinas enraizadas e acostumadas ao controle, daí ser provável que a descentralização venha a reforçar o domínio masculino sobre as estruturas do poder local e sua influência sobre as instituições sociais informais que governam as relações maritais, a resolução de conflitos e os direitos de propriedade. Como foi o caso das mulheres na política nacional, a situação pode mudar com o tempo. Embora as experiências sejam contraditórias, há sinais de que as mulheres em governos locais estão tendo um impacto tangível nos padrões de gastos locais e estão construindo a aceitação social da autoridade política da mulher. As ONGs têm oferecido treinamento em capacitação e na afirmação das mulheres através de suas próprias vozes. Em alguns contextos, os padrões dos gastos foram influenciados na direção dos serviços e conveniências desejados pelas mulheres, tais como abastecimento de água e saúde pública. Os governos locais continuam a ser uma arena fundamental para ser observada na próxima década, à medida que mais e mais mulheres afirmam suas ambições de liderança e desafiam os sistemas patriarcais nesse nível.

Seção 4: gênero, conflitos armados e a busca da paz

Os impactos dos conflitos sobre as mulheres

Dez anos após a Conferência de Pequim, o mundo ainda sofre uma epidemia de violência armada, com 19 grandes conflitos e muitos confrontos menores ocorrendo em diferentes partes do planeta. Embora o número de grandes conflitos pareça estar diminuindo, as incursões no Afeganistão e no Iraque, as guerras em curso no Sudão, Cachemira e República Democrática do Congo, assim como o fracasso em acabar com as lutas no Oriente Médio, Colômbia, Chechênia e Sri Lanka, apresentam um quadro de violência e insegurança que afetam milhões de pessoas em todo o mundo. A maior parte dessas guerras são internas e os combates não estão limitados aos campos de batalhas e às “frentes de guerra”, mas permeiam populações inteiras. As mulheres estão envolvidas em vários papéis, incluindo, em certa medida, o de combatentes. O aspecto mais importante é que elas se tornaram um alvo direto dos ataques e foram forçadas a assumir encargos adicionais de provedoras e cuidadoras em suas famílias, num ambiente em que a vida econômica, os sistemas formais de proteção e o Estado de Direito entraram em colapso.

Nas guerras de hoje, não está em jogo somente o território, mas também identidades étnicas e religiosas, controle de recursos naturais e do comércio, algumas vezes ilícito, como o tráfico de drogas e armas. As tensões foram exacerbadas pelas crises econômicas e seus sofrimentos sociais e pela debilidade das instituições do Estado face ao empobrecimento e aos distúrbios civis. Num mundo sem equilíbrio de poder e onde muitas pessoas se sentem vulneráveis econômica e politicamente, os laços de identidade comum, baseados na religião ou etnicidade, são muitas vezes uma poderosa força mobilizadora.

No passado recente, a visibilidade das mulheres na guerra tornou-se especialmente marcante em determinados aspectos. A guerra na Bósnia-Herzegóvina e o genocídio em Ruanda chamaram a atenção do mundo para o uso da agressão sexual como um meio sistemático de aterrorizar as populações e, desde então, o estupro foi reconhecido internacionalmente como arma de guerra. Assim, o conjunto de ramificações do conflito que afeta pessoalmente as mulheres passou a ser mais reconhecido e alguns mecanismos de respostas foram criados, mesmo quando os impactos sobre os papéis socialmente construídos das mulheres, como cuidadoras e provedores, não eram tão considerados.

As mulheres também têm recebido mais crédito por assumirem papéis em negociações de paz e na resolução de conflitos. Em alguns casos elas contribuíram para a redução de hostilidades ou conseguiram seu término. Têm chamado menos atenção seus papéis na provisão de cuidados e refúgio, que salvam vidas, e na direção de programas de ajuda humanitária, que envolvem consideráveis riscos pessoais. Entretanto, elas começam a reivindicar e conseguir lugares na mesa de negociação de paz e na negociação de uma paz que seja sensível às questões de gênero.

Embora a violência armada seja em geral considerada como um domínio masculino, há muito tempo que as mulheres assumiram papéis militares ativos em guerras e revoluções. Para algumas combatentes, a participação militar deriva de sua experiência como vítimas; outras foram forçadas a portar armas ou a trabalhar para comandantes militares. No entanto, muitas mulheres foram inspiradas pela identificação com a causa pela qual a guerra está sendo travada por grupos de parentesco e de identidade. Sua participação não está limitada a causas

revolucionárias e radicais. Os movimentos chauvinistas e nacionalistas incluem as mulheres entre suas principais entusiastas. O agenciamento das mulheres em situações de conflito pode se desenvolver numa variedade de contextos políticos – democrático, revolucionário e autoritário –, assim como em Estados fortes e débeis.

Depois do conflito: mulheres, a construção da paz e o desenvolvimento

No contexto das guerras atuais, onde um acordo de paz raramente sinaliza o término da insegurança física, o ambiente pós-conflito não pode ser caracterizado como algo no qual a vida das mulheres invariavelmente retorna ao "normal". A convulsão da guerra, em que as sociedades e as relações entre os gêneros sofrem transformações e os sistemas de sobrevivência sofrem rupturas, tem seu impacto próprio sobre as relações intrapessoais e sobre as expectativas da sociedade.

É comum que as mulheres tenham suas contribuições para a guerra e os esforços pela paz marginalizados ou desconsiderados, tanto nos relatos oficiais de guerra quanto nos populares, como aconteceu na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Além disso, parece haver uma negação do fato de que foram necessárias mudanças nas relações entre os gêneros para que as mulheres pudessem assumir seus papéis em tempos de guerra. Muitas vezes, a retórica ideológica fala de “restaurar” ou “retornar” a um estado de relações entre os gêneros semelhante àquele associado com a paz no passado, mesmo que a proposta de "restauração da normalidade" possa solapar mais ainda os direitos da mulher. Os desafios às relações entre os gêneros vividos durante a guerra parecem se tornar grandes demais para a sociedade patriarcal poder mantê-los em tempos de paz.

No entanto, há aberturas significativas para mudanças positivas nas situações do pós-guerra. Algumas guerras terminam numa atmosfera imbuída do desejo de construir um novo tipo de sociedade. Nos casos em que a situação das mulheres recebeu muita atenção durante o conflito, pode ser possível pressionar por mudanças legais ou de políticas que melhorem a implementação de seus direitos. Quando existem forças de paz ou reconstrução internacionais, podem haver pressões externas por políticas de apoio às mulheres e fundos para as organizações de mulheres podem ser diretamente disponibilizados. Entretanto, as mulheres precisam ser ágeis e ter uma abordagem estratégica nas iniciativas que adotam, pois os órgãos responsáveis pela concepção de novas instituições de governo vão tender a ignorar as reivindicações de gênero, a menos que elas sejam representadas de forma convincente. Quando isso não ocorre, as oportunidades de subsistência podem ser deliberadamente eliminadas e outras discriminações introduzidas. Nessas ações pós-conflito, como no exame das reivindicações por terras, as mulheres podem perder direitos que tinham assegurado anteriormente. É especialmente importante para as mulheres a reconstrução rápida dos serviços, principalmente do atendimento à saúde e da educação.

No contexto imediato do pós-guerra, muitas vezes são tomadas medidas especiais para apoiar os ex-combatentes, antes, durante e depois dos processo de "desmobilização, desenvolvimento e reintegração". É ainda comum que as mulheres (e as crianças, especialmente as meninas) ex-combatentes sejam relativamente marginalizadas ou mesmo completamente ignoradas por esses programas – mesmo já tendo sido chamada a atenção para essa situação insatisfatória durante quase

uma década.

Entretanto, as mulheres tiveram avanços, ainda que menores do que desejavam. Em reconhecimento à sua vulnerabilidade em todos os estágios da guerra, o Conselho de Segurança da ONU, na histórica Resolução 1325 do ano de 2000, conclama os Estados-membros a assegurar a representação das mulheres em todos os níveis decisórios dos mecanismos para prevenir, administrar e dar soluções aos conflitos, com a finalidade de promover as ações necessárias de proteção e apoio às mulheres. Isto é um sinal positivo de que as mulheres estão ganhando terreno nas atividades pós-conflitos. Outra indicação foram as primeiras condenações daqueles que perpetraram violência contra as mulheres em tempos de guerra, pelos tribunais que lidam com crimes de guerra na antiga Iugoslávia e em Ruanda. No caso de Ruanda, foi formada uma Comissão de Mulheres por Justiça de Gênero em 1997, na Corte Criminal Internacional. Isto vai contribuir para assegurar que a perspectiva de gênero seja central no funcionamento deste tribunal.

Apesar desse progresso, a maioria dos crimes sexuais contra mulheres durante períodos de guerra ainda continua sem punição. Além disso, os processos criminais em tempo de guerra tendem a ser dolorosamente lentos. As mulheres que sobrevivem a esses abusos ainda são muito mais estigmatizadas do que os homens que sobrevivem aos abusos de direitos humanos. Assim, não é surpreendente que a maior parte das mulheres ache muito difícil iniciar ações legais e apresentar provas.

Os procedimentos de "verdade e reconciliação" foram utilizados para lidar com os casos de mulheres e conseguir sua participação, especialmente em Ruanda, onde o sistema de tribunais tradicionais, conhecidos como *gacaca*, foi reativado para lidar com as disputas pós-genocídio. No entanto, a questão da anistia e de revelar a verdade permanece controvertida. Onde se oferece anistia em troca da revelação da verdade, o sentimento de não ter obtido justiça pode provocar mais violência.

Entre os abusos pouco relatados às Comissões de Verdade e Reconciliação, os mais comuns são aqueles sofridos pelas mulheres. Também são os menos julgados pelos tribunais. Embora as mulheres algumas vezes sejam a maioria entre as testemunhas depondo nos tribunais sobre atos de violência cometidos contra outras pessoas, muito poucas mulheres denunciam os atos de violência sexual cometidos contra elas próprias – a menos que seja criada uma estratégia de engajamento proativo com as mulheres e com a comunidade, como ocorreu com as Comissões de Verdade e Reconciliação do Peru, em 2001.

[***Tradução do inglês por Jones de Freitas***]