



GÊNERO e GOVERNANÇA

Relatório de Panorama Geral

Alyson Brody

Abril de 2009

Alyson Brody (autora) é Oficial Sênior de Gênero do BRIDGE. Ela é uma antropóloga por graduação, com doutorado da Escola de Estudos Orientais da Universidade de Londres. Sua área de especialização é gênero e migração, com foco no sudeste da Ásia, especialmente na Tailândia. Alyson trabalhou no setor não governamental na Tailândia, concentrando-se nos direitos das mulheres e das crianças na região Mekong. Entre outras funções, podemos citar a de Coordenadora de Programa e Comunicações do *Imp-Act*, um programa de pesquisa que visa melhorar os impactos do microfinanciamento nos países em desenvolvimento.

Este Relatório de Panorama Geral (OR) foi realizado com o apoio financeiro da Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC), do Ministério de Relações Exteriores da Suécia, do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e do Governo do Canadá, por meio da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA). Nossos agradecimentos também à Irish Aid e à Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (Sida) por seu constante apoio ao programa BRIDGE.

Precisamos dar muito crédito à Gerente do BRIDGE Hazel Reeves e à Oficial de Pesquisa e Comunicações, Justina Demetriades, por suas contribuições para o conteúdo deste relatório e pelo apoio editorial. Nossos agradecimentos também a Andrea Cornwall, Lorraine Corner, Jude Howell e Aruna Rao pela assessoria mais geral a este *Cutting Edge Pack*, e ao The Write Effect pela copidescação.

O BRIDGE foi criado em 1992 como um serviço especializado de pesquisa e informações de gênero e desenvolvimento, parte do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS), Reino Unido. O BRIDGE apóia a defesa de gênero e os esforços de integração realizados por formuladores de políticas e profissionais, que constroem uma ponte sobre as lacunas entre teoria, política e prática com informações acessíveis e diversas sobre gênero. Ele é parte de uma família de serviços de conhecimento localizada no IDS (<http://www.ids.ac.uk/go/knowledge-services>).

Outras publicações recentes na série *Cutting Edge Pack*:

- Gênero e Cuidado, 2009
- Gênero e Indicadores, 2007
- Gênero e Sexualidade, 2007
- Gênero e Comércio, 2006
- Gênero e Migração, 2005
- Gênero e TICs, 2004
- Gênero e Cidadania, 2004
- Gênero e Conflito Armado, 2003
- Gênero e Orçamentos, 2003
- Gênero e HIV e Aids, 2002
- Gênero e Mudança Cultural, 2002
- Gênero e Participação, 2001

Esses pacotes, assim como todas as outras publicações do BRIDGE, podem ser baixados gratuitamente no sítio do BRIDGE: <http://www.bridge.ids.ac.uk/>. As cópias impressas estão à venda na livraria virtual do IDS, em: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/index.html>, ou na livraria do IDS: Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK. E-mail: bookshop@ids.ac.uk, Telefone: +44 (0)1273 678269 Fax: +44 (0)1273 621202. O BRIDGE disponibiliza um número limitado de cópias impressas para as organizações do hemisfério sul, mediante solicitação (entre em contato com o BRIDGE para mais detalhes: bridge@ids.ac.uk).

Conteúdo

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Por que o foco em gênero e governança?.....	8
1.1.1 <i>Governança – seus níveis e instituições</i>	9
1.2 A quais perguntas este relatório responde?.....	10
1.3 Em que este relatório contribui para os debates?.....	10
1.4 Para quem é este relatório?.....	11
1.5 Escopo e estrutura do relatório.....	11
2 GOVERNANÇA: CONCEITOS, METAS E PRINCÍPIOS.....	13
2.1 O que é governança?.....	13
2.1.1 <i>Definições de governança</i>	13
2.1.2 <i>Níveis de governança</i>	14
2.2 O que é governança efetiva ou ‘boa’ governança?.....	15
2.2.1 <i>Política do doador sobre gênero e boa governança: pontos fortes, lacunas e formas de seguir em frente</i>	16
2.3 Princípios de governança efetiva	16
2.3.1 <i>Responsabilização</i>	17
2.3.2 <i>Transparência</i>	17
2.3.3 <i>Abrangência</i>	17
2.3.4 <i>Igualdade</i>	18
2.3.5 <i>Responsividade</i>	18
2.3.6 <i>Manutenção dos direitos</i>	18
2.3.7 <i>Cumprir a regra da lei</i>	18
2.4 Democracia	18
2.5 Cidadania	19
2.6 Uma breve história da governança	20
2.6.1 <i>Crescimento econômico, desenvolvimento e governança</i>	20
2.6.2 <i>Governança democratizante</i>	21
2.6.3 <i>Direitos e governança</i>	21
2.6.4 <i>Descentralização e governança</i>	22
2.6.5 <i>Justiça social e processos de governança liderados pelo cidadão</i>	22
3 GOVERNANÇA PELALENTE DE GÊNERO	24
3.1 Até que ponto as atuais instituições e processos de governança incorporam a perspectiva de gênero?	24
3.2 Quais as raízes da desigualdade de gênero na governança?.....	26
3.3 Quais são as raízes sociais da desigualdade de gênero na governança?	26
3.4 Por que a governança precisa incorporar a perspectiva de gênero?.....	27
3.4.1 <i>A governança não será efetiva a menos que tenha a igualdade de gênero com seu ponto central.</i>	27
3.4.2 <i>As mulheres têm direito a participar das decisões que afetam suas vidas</i>	27
3.4.3 <i>Ela resultará em políticas que promovem a igualdade de gênero e os direitos das mulheres</i>	27
3.4.4 <i>É um meio de mudar as normas de gênero</i>	28

3.4.5	<i>É um meio de alocação de recursos mais efetiva e igualitário</i>	28
3.5	O que é a governança com perspectiva de gênero?	28
3.5.1	<i>Desenvolvendo uma definição de governança com perspectiva de gênero</i>	30
3.5.2	<i>Vendo os mecanismos de governança pelas lentes de gênero</i>	30
3.5.3	<i>Reconstruindo a cidadania pelas lentes de gênero</i>	31
3.5.4	<i>Reconstruindo as metas de governança por uma lente de gênero</i>	32
3.5.5	<i>Reconstruindo os princípios de governança por uma lente de gênero</i>	33
3.6	Abordagens prática à governança com perspectiva de gênero?	36
4	GOVERNO E GÊNERO	38
4.1	O que é 'o Estado'?	38
4.2	Quais são algumas desigualdades de gênero na governança?	40
4.2.1	<i>As próprias instituições do governo reforçam um equilíbrio de poder de gênero desigual</i>	40
4.2.2	<i>As mulheres precisam batalhar contra o sistema quando chegam ao governo</i>	40
4.2.3	<i>A igualdade de gênero e os direitos das mulheres normalmente não são considerados prioridades</i>	43
4.3	Reformas com perspectiva de gênero no governo: oportunidades e barreiras	43
4.3.1	<i>Mulheres como eleitoras</i>	43
4.3.2	<i>Sistemas de cotas: uma avaliação crítica</i>	43
4.3.3	<i>Partidos das mulheres: um meio eficiente para um fim?</i>	45
4.3.4	<i>Mecanismo nacional de mulheres (NWM): barreiras e oportunidades</i>	46
4.4	Modelos alternativos de Estado e governança com perspectiva de gênero	47
4.5	Governança com perspectiva de gênero em Estados frágeis	47
4.6	Modelos descentralizados de governança: espaços para igualdade de gênero?	47
4.6.1	<i>Modelos com perspectiva de gênero no governo local</i>	48
4.6.2	<i>Reformas da prestação de serviços</i>	49
4.7	Caminhando para maior perspectiva de gênero no governo nacional e descentralizado	52
4.7.1	<i>É necessário um ambiente social e cultural positivo para o governo com perspectiva de gênero</i>	52
4.7.2	<i>São necessárias avaliações das instituições do governo, sob uma perspectiva de gênero</i>	53
4.7.3	<i>A mudança em longo prazo requer a participação dos homens dentro e fora do governo</i>	53
4.7.4	<i>Os orçamentos com perspectiva de gênero são necessários para assegurar maior responsividade</i>	53
4.7.5	<i>As leis com perspectiva de gênero e as metas de igualdade de gênero devem ser traduzidas na prática</i>	54
4.7.6	<i>O forte envolvimento das mulheres é essencial para permitir um governo com perspectiva de gênero</i>	55
4.7.7	<i>As OSC precisam analisar seus próprios níveis de incorporação de gênero</i>	58
4.7.8	<i>Os processos com foco no cidadão devem ser inclusivos</i>	59
5	GOVERNANÇA GLOBAL E GÊNERO	60
5.1	O que é governança global?	60
5.1.1	<i>Até que ponto a governança global incorpora a perspectiva de gênero?</i>	61
5.2	Gênero, governança global e o papel da ONU	61
5.2.1	<i>O significado dos marcos de direitos humanos para a governança com perspectiva de gênero</i>	62
5.2.2	<i>Reforma da ONU e governança com perspectiva de gênero</i>	65
5.2.3	<i>A caminho de uma governança com maior perspectiva de gênero na ONU</i>	66

5.3 Comércio, governança global e gênero	67
5.3.1 O papel da OMC na governança do comércio e do trabalho	67
5.3.2 As perspectivas de gênero sobre a governança dos processos globais de manufatura	68
5.2.3 A caminho de uma governança com maior perspectiva de gênero no comércio e trabalho globais..	69
6 GOVERNANÇA COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: VISÃO E ABORDAGENS PRÁTICAS	72
6.1 Uma visão para a governança com perspectiva de gênero.....	72
6.1.1 Reconstruindo as metas e os princípios de governança.....	73
6.1.2 Identificando os problemas em nível social, usando pesquisas e auditorias.....	74
6.1.3 Identificando os problemas em nível institucional	74
6.2 Identificação de soluções	76
6.2.1 Facilitando maior abrangência nas instituições e nos processos de governança	77
6.2.2 Aumentando a responsividade com base em gênero nas instituições de governança	77
6.2.3 Melhorando a responsabilização e transparência das instituições de governança	78
6.2.4 Melhorando processos para os que cobram das instituições de governança	79
6.2.5 Garantindo padrões institucionais de igualdade e aderência à regra da lei	79
6.2.6 Melhorar os direitos dos cidadãos, especialmente das mulheres.....	79
6.3 Estratégias transversais.....	80
6.3.1 Incorporação de gênero.....	80
6.3.2 Desenvolvendo indicadores efetivos de gênero e governança.....	80
6.3.3 Usando uma abordagem à governança, com base em direitos.....	81
6.3.4 Criando novas instituições e mecanismos	81
6.4 Mudando a mentalidade	81
7 CONCLUSÃO	83
8 BIBLIOGRAFIA	85

ABREVIATURAS

APP	Avaliação Participativa da Pobreza
BPfA	Plataforma de Ação de Pequim
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CIVICUS	Aliança Mundial para a Participação Cidadã
CRC	Convenção sobre os Direitos das Crianças
DERP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
EPZ	Zona de beneficiamento para exportação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GSDRC	Centro de Recurso de Governança e Desenvolvimento Social
IFI	Instituição financeira internacional
IGTN	Rede Internacional de Gênero e Comércio
LGBT	Lésbicas, gays, bissexuais e transexuais
MDM	Meta de Desenvolvimento do Milênio
NGP	Nova gestão pública
NWM	Mecanismo Nacional de Mulheres (<i>National women's machinery</i>)
OCDE.	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da sociedade civil
PLE	Parceria Local Estratégica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SDC	Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação
UE	União Européia
UIP	União Interparlamentar
UNIFEM	Fundo das Nações Unidas para a Mulher

SUMÁRIO EXECUTIVO

As mulheres geralmente são excluídas dos processos de decisão, desde o lar até os níveis mais altos de formulação de políticas. A participação igualitária das mulheres na governança, portanto, é um importante fim, um reconhecimento de seu direito a falar e a ser ouvida. De forma mais geral, é um meio para a transformação social. As decisões tomadas e as políticas implantadas pelas instituições de governança em nível global, nacional e local ajudam a moldar as percepções sobre os papéis que as mulheres e os homens desempenham na sociedade, além de determinar seu acesso aos direitos e recursos. O envolvimento das mulheres na definição dessas políticas e processos, influenciando as instituições que os produzem, aumenta a possibilidade de esses mecanismos responderem a diferentes necessidades e situações tanto das mulheres quanto dos homens e, assim, contribuírem para a igualdade de gênero.

Então, o que é governança?

‘Governança’ é um termo capcioso, que tem várias definições, dependendo de quem está falando sobre ele e do contexto onde é usado. De uma forma simples, a governança se refere às decisões tomadas por uma gama de pessoas interessadas (os *stakeholders*), inclusive aqueles que ocupam cargos formais de poder e cidadãos “comuns”. Essas decisões têm um grande impacto sobre as formas como as mulheres e os homens levam suas vidas, sobre as regras que eles devem seguir e sobre as estruturas que determinam onde e como eles trabalham e vivem. Elas também moldam como os recursos públicos são alocados e se os serviços levam em consideração as necessidades e interesses das mulheres e dos homens.

Provavelmente, a primeira instituição de governança que nos vem à mente é o *governo*. Porém, não são somente os governos nacionais que tomam decisões sobre nossas vidas. Instituições de governança globais, como as Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial de Comércio (OMC) também tomam decisões sobre o nosso mundo que, por sua vez, influenciam as decisões tomadas pelos governos nacionais. Já as organizações da sociedade civil (OSC) e os cidadãos têm um papel protagonista de fazer pressão nos governos, para que eles adotem medidas para combater as desigualdades de gênero e para cobrar os compromissos que eles assumem.

Quais são as metas e os princípios da governança?

Muitas agências e organizações encaram a governança efetiva como o caminho para alcançar as metas que incluem a redução da pobreza e para sociedades mais iguais, democráticas e livres de corrupção. Alguns vêem o crescimento econômico e a eficiência como a melhor forma de alcançar essas metas. Para outros, a governança deveria promover justiça social e igualdade de gênero e, depois, a realização dos direitos de todos os cidadãos. Por sua vez, esses diferentes atores avaliam a efetividade ou eficiência de uma governança com base na responsabilidade, transparência, abrangência e responsividade das instituições de governança em relação a seus cidadãos. Esses princípios, se definidos, aplicados e medidos de modo a refletir as preocupações de gênero, podem melhorar o desempenho das instituições de governo. Por exemplo, os processos inclusivos de governança que envolvem as mulheres e os homens de forma significativa, têm maior probabilidade de resultar em programas que atendam às necessidades dos dois, tornando-os mais efetivos.

Por que uma governança com perspectiva de gênero é tão importante?

Precisamos de governança efetiva, sustentada pelos princípios acima, em todos os níveis, desde o global ao local, em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Como a governança pode ser efetiva se não levar a um mundo mais igual, onde as mulheres podem fazer escolhas e seus direitos são realizados? Como ela pode ser efetiva se não levar em consideração e responder às diferentes necessidades e prioridades das mulheres e dos homens no gasto público, na política, legislação e tratados? Como ela pode ser efetiva se as mulheres não são capazes de exercer seu direito a participar nas decisões que afetam suas vidas?

Quais os desafios que enfrentamos?

Não lidar com as desigualdades de gênero enraizadas

A despeito do progresso que já houve, as políticas e a legislação ainda não estão eliminando as desigualdades de gênero. Por exemplo, as políticas de liberalização comercial lideradas pela OMC podem ter gerado mais emprego para algumas mulheres nos países em desenvolvimento, mas geralmente essas mulheres têm seus direitos trabalhistas negados. Outro exemplo é o fato persistente em muitos países de não reconhecer o estupro em um casamento como um crime. Embora haja marcos internacionais para combater essas desigualdades de gênero – na forma da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e de outros instrumentos de direitos humanos – os países signatários não estão colocando seus compromissos em prática, enquanto outros países sequer ratificam esses compromissos.

As decisões são dominadas pelos homens

Ainda há muito menos mulheres do que homens com poder de tomar decisões nas instituições de governança. Em 2008, a média mundial de mulheres nos parlamentos era de apenas 17,8%. Nos órgãos mais altos de decisão dos bancos centrais da União Européia há cinco vezes mais homens do que mulheres. Os processos de consulta iniciados pelos governos locais normalmente não envolvem as mulheres de forma suficiente. Até mesmo os tomadores de decisão nas OSC tendem a serem homens.

Geralmente os processos de governança excluem as pessoas que têm responsabilidade de assistência, principalmente as mulheres

Os arranjos de funcionamento das instituições de governança normalmente são inflexíveis, fazendo com que as mulheres tenham dificuldade em conciliar o trabalho com suas responsabilidades não remuneradas de assistência. Por sua vez, os processos participativos elaborados para envolver os cidadãos no processo de decisão, tais como o orçamento participativo, podem excluir as mulheres, por exemplo, ao não fornecerem creches e outros recursos.

As mulheres não são tratadas com igualdade nas instituições e nos processos de governança

Mesmo quando as mulheres são envolvidas, normalmente elas são mantidas à margem das decisões ou confinadas a áreas políticas 'leves' como saúde e educação. Esta marginalização também prevalece nas OSC e nos processos participativos do governo local.

Como seria uma governança com perspectiva de gênero?

A governança com perspectiva de gênero exige que a realização dos direitos das mulheres esteja no centro das metas e práticas de governança. As políticas e leis devem abordar as diferentes necessidades, interesses, prioridades e responsabilidades das mulheres e dos homens, assim como seu poder econômico e social desigual. Como observado anteriormente, o estabelecimento de entendimentos claros e que considerem os gêneros no que diz respeito aos princípios associados à governança efetiva é importante, mas esses princípios devem ser incorporados aos tipos de abordagem concreta apresentados abaixo.

Permitir que mais mulheres participem na governança

Para fazer com que a governança incorpore a perspectiva de gênero é necessário fazer mais do que simplesmente 'acrescentar mulheres' aos parlamentos. No entanto, este é um ponto de partida. As reformas com perspectiva de gênero no governo nacional e local – na forma de sistemas de cota eleitoral e a criação de ministérios de mulheres – ajudam a alcançar maior equilíbrio de gênero. Por exemplo, como 56,3 por cento, a República de Ruanda apresenta os números mais altos do mundo para a representatividade de mulheres nas assembleias nacionais, em grande parte por causa de um sistema de cota. Se as mulheres quiserem tirar o máximo de proveito das oportunidades que as reformas de governança apresentam, também é essencial investir tempo e recurso para sua capacitação.

Mudar as próprias instituições de governança

Uma análise geral de gênero nas práticas institucionais diárias é uma boa forma de descobrir atitudes, comportamentos, pensamentos e políticas que são discriminatórias ou que não levam o gênero em consideração. Provavelmente as mudanças institucionais incluem:

- Fazer com que os direitos sirvam de eixo central para as instituições e processos de governança, com sistemas fortalecidos de prestação de contas para honrar com os compromissos internacionais como a CEDAW.
- Garantir que as políticas sejam adequadas a todos os cidadãos, informada por processos participativos que identifiquem as diferentes necessidades de homens e mulheres.
- Assegurar que todos os processos de governança sejam transparentes e prestem contas sobre a desigualdade de gênero;
- Capacitação de mulheres e homens nas instituições de governança para entender as questões de gênero e, assim, desenvolver a vontade política necessária para causar mudanças.
- Promover maior flexibilidade no horário de trabalho e oferecer estabelecimentos para cuidar das crianças, gratuitamente ou a preço acessível.

Mudando as formas pensar – a governança é para todos

Por fim, devemos quebrar as idéias de governança em vigor, como um domínio privilegiado dos homens – aparte da realidade das pessoas comuns – e inspirar tanto os homens quanto as mulheres a identificarem seus potenciais papéis sobre uma sociedade transformada, mais igualitária.

1 INTRODUÇÃO

O que é 'governança'?

De uma forma simples, a governança se refere às decisões tomadas por uma gama de pessoas interessadas (os *stakeholders*), inclusive aqueles que ocupam cargos formais de poder e cidadãos "comuns", aqueles com mais e aqueles com menos poder. Essas decisões têm um grande impacto sobre as formas como as mulheres e os homens levam suas vidas, sobre as regras que eles devem seguir e sobre as estruturas que determinam onde e como eles trabalham e vivem. Foram identificados cinco níveis interligados de governança: o lar, a comunidade, o governo local e nacional, e as instituições globais. Eles moldam, por exemplo, se a legislação sobre violência com base em gênero faz diferença para as mulheres em suas casas, se as mulheres têm acesso e controle sobre as terras comunitárias, se os serviços levam em consideração as necessidades tanto das mulheres quanto dos homens, quem se beneficia mais do gasto público, e quem no lar tem direito a obter um divórcio ou herdar terra ou propriedade.

1.1 Por que o foco em gênero ¹ e governança?

Nossas vidas e o mundo em que vivemos são moldados por *negociações com*, *negociações entre* e *decisões tomadas por* diversas instituições de governança. Quem tem poder de tomar essas decisões? Quais vozes são ouvidas durante os processos de decisão? Quais os impactos materiais que essas decisões têm sobre a vida das pessoas: suas oportunidades, escolhas, acesso a direitos e recursos, assim como a qualidade de vida? Quem ganha e quem perde? As respostas a estas perguntas contam uma história de desigualdade de gênero, desigualdade nas tomadas de decisão e desigualdade nos resultados das decisões, onde quer que sejam tomadas. As mulheres geralmente são excluídas das decisões, seja no lar e na comunidade, no governo local e nacional, ou em instituições globais como as Nações Unidas (ONU). Mesmo quando são incluídas nesses processos, elas estão lutando para serem ouvidas e precisam batalhar pelo reconhecimento dos direitos das mulheres e por mecanismos adequados para responsabilizar o governo com seus compromissos com a igualdade de gênero. Como a governança pode ser efetiva se as mulheres não são capazes de exercer seu direito a participar nas decisões que afetam suas vidas e se ela não leva a um mundo mais igualitário, onde os direitos das mulheres são realizados?

As mudanças nas abordagens governamentais nas últimas décadas, com ênfase em processos descentralizados, democratizados e em princípios de responsabilização, responsividade, abrangência, igualdade e manutenção da regra da lei, têm grande potencial para permitir a transformação social. Porém, a despeito deste potencial e de algum progresso em termos de eleger mais mulheres para cargos com poder de decisão em alguns países, grande parte das instituições de governança não faz o bastante em relação à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres, assim como para combater suas próprias práticas

¹ 'Gênero' se refere à variedade de papéis 'socialmente construídos', comportamentos, atributos, aptidões e poder relativo associados a ser homem ou mulher em uma determinada sociedade, em determinado ponto do tempo (Esplen 2009). 'Construído socialmente' significa que não são 'dons' ou 'naturais', mas construídos ou produzidos pela sociedade. E, assim, estão sujeitos a modificações ou mudanças.

discriminatórias. Em alguns casos elas criam ainda mais desigualdades. Por exemplo, as políticas de liberalização comercial lideradas pela OMC podem ter gerado mais emprego para algumas mulheres nos países em desenvolvimento, mas geralmente essas mulheres têm seus direitos trabalhistas negados. Em muitos países ainda não há o reconhecimento do estupro em um casamento como um crime, o que significa que os criminosos não podem ser processados. Há marcos internacionais para combater essas desigualdades de gênero – na forma da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e de outros instrumentos de direitos humanos –, mas os países signatários não estão colocando seus compromissos em prática, enquanto outros países sequer ratificam as convenções relevantes.

O envolvimento das mulheres na definição dessas políticas e processos em nível global, nacional e local, e na formação das instituições que os produzem, aumenta a possibilidade de esses mecanismos responderem a diferentes necessidades e situações tanto das mulheres quanto dos homens e, assim, contribuir para a igualdade de gênero. Essas mudanças, por sua vez, devem resultar em governança com maior perspectiva de gênero. A governança com perspectiva de gênero também é um meio significativo para expandir a transformação social, por causa da capacidade das instituições de governança de ajudar a moldar as percepções sobre os papéis que os homens e as mulheres devem desempenhar na sociedade. Por fim, a participação igualitária das mulheres na governança é um fim importante. É praticamente um direito básico para as mulheres que, muito frequentemente, não têm voz nas decisões em todos os níveis.

1.1.1 Governança – seus níveis e instituições

'Governança' é um termo bastante vago, com várias interpretações. Ainda assim, é um conceito importante de entender, porque é usado cada vez mais para descrever a forma como os processos de decisão são administrados em nível global, nacional e local, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento. Provavelmente, a primeira instituição de governança que nos vem à mente é o *governo*. Porém, instituições globais de governança, como a ONU e a OMC, também tomam decisões sobre nosso mundo e, assim, influenciam as decisões tomadas pelos governos nacionais. Já os movimentos sociais, as Organizações da Sociedade Civil² e os cidadãos desempenham um papel importante, fazendo com que a governança preste contas dos compromissos assumidos em relação a promover a igualdade de gênero. Na realidade, foram identificados cinco níveis interligados de governança: o lar, a comunidade, o governo local e nacional, e as instituições globais (Ashworth 1996).

Essas instituições de governança estão cada vez mais interligadas. As decisões tomadas em nível global influenciam cada vez as nossas vidas, quer as decisões sejam sobre direitos humanos, segurança, economia, comércio ou meio ambiente. Elas são filtradas pela política do governo em nível nacional e local, consumadas pelas medidas que nos afetam diretamente. Por exemplo, um grande percentual dos pequenos agricultores é composto por mulheres, que enfrentam as conseqüências do aumento nos preços globais de sementes e

² Sociedade civil se refere àqueles envolvidos em ações coletivas sobre interesses, propósitos e valores comuns. Normalmente, o termo sociedade civil abrange diversos espaços, atores e formas institucionais que variam em nível de formalidade, autonomia e poder. A sociedade civil normalmente compreende organizações como beneficência, organizações não governamentais de desenvolvimento, grupos comunitários, organizações de mulheres, organizações religiosas, associações profissionais, sindicatos, grupos de auto-ajuda, movimentos sociais, associações comerciais, coalizões e grupos de apoio (da página da *London School of Economics Centre for Civil Society*: <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm>).

fertilizantes, assim como pelos preços em queda de seus produtos, diante da concorrência dos bens importados, que são mais baratos. Ao mesmo tempo, as pessoas, as comunidades e as OSC estão reagindo às políticas e práticas de governança em nível nacional e global. Elas estão definindo suas necessidades, exigindo serem ouvidas e influenciando como a política é feita e implantada, usando estratégias como lobby em fóruns internacionais, ação direta e ferramentas da internet, como 'blogs'.

1.2 A quais perguntas este relatório responde?

- Como podemos recompor os entendimentos e práticas de governança para colocar a igualdade de gênero e a realização dos direitos no cerne deles?
- Como podemos analisar as instituições e os processos de governança a partir de uma perspectiva de gênero, para expor as políticas cegas ao gênero e as práticas discriminatórias?
- Como os governos trabalham e são influenciados por outras instâncias de governança, tais como o lar, a comunidade, instituições nacionais ou globais?
- Como podemos facilitar a *igualdade* e *qualidade* da participação das mulheres nos processos de governança, por meio de estratégias para garantir que elas tenham a capacidade e apoio institucional para fazer diferença?
- Como podemos mudar as próprias instituições de governança para que atendam às diferentes necessidades das mulheres, além de lutar contra a desigualdade de gênero e promover a realização dos direitos das mulheres?
- Quais mecanismos precisam ser implantados para garantir que as instituições de governança cumpram com seus compromissos de promover a igualdade de gênero, assumidos com a sociedade civil e os cidadãos?
- Como podemos garantir que *todas* as pessoas – homens e mulheres – sejam legalmente reconhecidas como cidadãos, cientes de seus direitos e de como reivindicá-los, além de terem capacidade, confiança e motivação para seu envolvimento com as instituições de governança?
- Como podemos apoiar, mediante financiamento e capacitação, todos os movimentos sociais e OSC para que se transformem em agentes de mudança para uma igualdade de gênero, e para que mudem quaisquer de suas próprias práticas institucionais discriminatórias?

1.3 Em que este relatório contribui para os debates?

Ele argumenta que a governança não pode ser efetiva se não fizer progredir a igualdade de gênero e a realização dos direitos das mulheres, e se não envolver as mulheres e os homens da mesma forma nas decisões. Para alcançar essas metas, são necessárias mudanças significativas em nível de metas institucionais e nas instituições e processos de governança, abordando preconceitos enraizados e implícitos que afetam as mulheres, mas que também podem afetar os homens. Também são necessárias grandes mudanças em nível de consciência pública para que essas mudanças institucionais resultem em transformação. As instituições de

governança e aquelas que têm reflexo sobre os processos de governança, tais como a mídia e os estabelecimentos de ensino, precisam ser mais informadas sobre o que os potenciais processos de governança democrática podem trazer em termos de facilitar a igualdade de gênero. Elas também devem demonstrar esses benefícios potenciais em suas próprias práticas. Assim, elas poderão ajudar a combater as associações de governança com instituições dominadas por homens, 'no alto', distantes das pessoas comuns, além de permitirem que as mulheres identifiquem seus próprios papéis potenciais nestes processos.

Embora hoje em dia a literatura sobre gênero e governança seja bastante ampla, ela geralmente se concentra na igualdade de gênero no governo nacional, às vezes local, com ênfase em aumentar a representatividade das mulheres nas instituições de governo, por meio de reformas eleitorais como cotas, que estipulam que as mulheres devem compor um determinado percentual dos membros de um órgão de governança. Este relatório adota o governo como um ponto de partida para falar sobre governança com perspectiva de gênero, por causa da forma como as instituições e os processos de governo afetam nossas vidas, como também porque é onde encontramos grande parte dos trabalhos e recursos atualmente. Mas ele vai além e apresenta o 'grande quadro' da governança, com uma análise com foco em gênero de algumas instituições que influenciam o governo. Entre elas, estão instituições globais de governança, como a ONU, assim como OSC em nível global e local e processos informais participativos de governança, liderados pelos cidadãos.

1.4 Para quem é este relatório?

Este relatório é para o grande público de pessoas que estão interessadas e trabalham com questões de governança e gênero – defensores da igualdade de gênero, da justiça social e dos direitos humanos, assim como tomadores de decisão nos ministérios governamentais, agências doadoras e OSC – que buscam entender como a governança e o gênero se intersectam. O relatório fala tanto a especialistas em gênero quanto àqueles com pouco ou nenhum conhecimento sobre questões de gênero. Ele não pressupõe um conhecimento prévio sobre governança, reconhecendo que mesmo os peritos em governança se beneficiarão de um mapeamento claro, com foco em gênero, sobre este complexo campo, para analisar as implicações para a política e a prática.

1.5 Escopo e estrutura do relatório

Nós nos concentramos em três principais níveis de governança, que são interligados: governo e influências do governo, que incluem instituições globais, a sociedade civil e processos participativos com foco no cidadão. Em cada capítulo nós levantamos questões chaves e preocupações, delineando as estratégias potenciais para permitir a igualdade de gênero e garantir mais poder às mulheres na governança.

Os locais de governança explorados no relatório são bons pontos de entrada para a análise das implicações de gênero resultantes da governança, enfatizando os vínculos entre eles. Por exemplo, o relatório analisa como a política global molda cada vez mais os imperativos nacionais e locais que, por sua vez, afetam os níveis de perspectiva de gênero na formulação de políticas. Ao mesmo tempo, os processos participativos em nível local normalmente pretendem 'alimentar os processos em nível mais alto', influenciando a decisão nacional e global e a implantação de política. Este relatório explora até que ponto isso realmente acontece na prática.

O relatório também aborda as relações entre o lar³ e a comunidade⁴ - que são, por si, lugares onde a governança acontece – e as instituições nacionais e globais de governança. Por exemplo, quando as mulheres entram na esfera ‘pública’ da política, a forma como elas são tratadas costuma ser afetada por ‘normas’ sociais de gênero: os papéis esperados dos homens e das mulheres, que são reforçados em casa e na comunidade. O relatório também reconhece a importância dos mercados e o enorme poder de influência das instituições de comércio e finanças, tais como a OMC e o Banco Mundial, mas não se concentra neles.

O relatório é ilustrado por estudos de caso de diferentes regiões e ambientes culturais do globo. São apresentadas recomendações para alcançar uma governança com maior perspectiva de gênero em diferentes níveis, além de abordagens mais transversais. A Coletânea de Recursos de Apoio que acompanha este Relatório de Panorama geral apresenta abordagens, ferramentas e referenciais úteis, além de recursos adicionais pertinentes, por meio da bibliografia recomendada.

Linhas gerais do capítulo

- O **Capítulo 2** pretende desmistificar as noções de ‘governança’ e ‘boa governança’, apresentando alguns esclarecimentos conceituais sobre as noções de governança e de boa governança.
- O **Capítulo 3** explica por que é essencial entender e combater as dinâmicas de gênero das instituições de governança, suas relações e processos.
- O **Capítulo 4** se concentra em gênero e governo em nível nacional e local. Também abordar processos de governança liderados por cidadão, pela lente de gênero.
- O **Capítulo 5** trata da governança global. Levanta questões sobre o nível de igualdade de gênero nas decisões em nível internacional e sobre as implicações destas decisões para os homens e as mulheres.
- O **Capítulo 6** apresenta detalhes sobre os possíveis pontos de entrada e passos para as instituições e organizações que trabalham seriamente para promover a governança com perspectiva de gênero.

3 O lar é a unidade básica de análise em muitos modelos sociais, econômicos e de governo. O termo se refere a todas as pessoas que vivem no mesmo domicílio. O governo e as discussões políticas normalmente tratam os termos lar e família como sinônimos (fonte: wikipedia). As feministas urgem por uma análise das relações de poder no lar, principalmente entre mulheres e homens.

4 O termo comunidade se refere a um grupo de pessoas que vivem na mesma área, que podem ter interesses comuns e um direito comum aos bens públicos, tais como água e estabelecimentos de saúde. Na prática, as comunidades normalmente são fragmentadas e as pessoas não se vêem como parte delas.

2 GOVERNANÇA: CONCEITOS, METAS E PRINCÍPIOS

Este capítulo apresenta as bases conceituais para as noções de governança e governança efetiva, ou ‘boa’ governança. Ele visa mais esclarecimento sobre esses conceitos complexos para oferecer um ponto de partida mais forte para o relatório. O objetivo do capítulo não é simplificar em excesso os conceitos. Ele aborda as diferentes formas como a governança e a governança efetiva ou ‘boa’ governança tem sido interpretada por diversas agências, mostrando como suas próprias prioridades moldam essas interpretações. Também mostra como essas diferentes perspectivas e ênfases evoluíram. O Capítulo três apresenta uma análise de gênero dos conceitos, metas e princípios de governança.

2.1 O que é governança?

‘A maioria concorda que o componente central da governança é a tomada de decisão’.

(Página do Instituto de Governança 2009)

2.1.1 Definições de governança

O conceito de governança é um termo abrangente para processos que geralmente são ‘bagunçados, imprevisíveis e fluidos’ (Instituto de Governança 2009). É um termo capcioso, que tem várias definições, dependendo da agência que usa o termo ou do contexto onde é usado. Contudo, de uma forma simples, a governança se refere às decisões tomadas por uma gama de pessoas interessadas (os *stakeholders*),⁵, inclusive aqueles que ocupam cargos formais de poder e cidadãos “comuns”. Essas decisões têm um grande impacto sobre as formas como as mulheres e os homens levam suas vidas, sobre as regras que eles devem seguir e sobre as estruturas que determinam onde e como eles trabalham e vivem. Na *teoria* quer dizer que várias pessoas e organizações – ou *stakeholders* – estão envolvidas no planejamento estratégico: ‘Eles articulam seus interesses, influenciam como as decisões são tomadas, quem são os tomadores de decisão e quais as decisões que são feitas’ (Página do Instituto de Governança 2009; página do UNESCAP 2009). Os tomadores de decisão devem ser orientados por este insumo, assumindo responsabilidade diante dos atores envolvidos em relação às decisões que tomam e como elas são implantadas, através da gestão de questões públicas e gasto público. Na realidade, contudo, nem todos os atores envolvidos têm o poder necessário ou a capacidade de influenciar as decisões e cobrar dos tomadores de decisões.

Esta complexidade se refere nas diferentes formas como as agências e instituições nacionais e internacionais moldam a governança, o que elas percebem ser as metas-fim de governança. O Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento enfatizam a eficiência de processos e gestão de recursos. Por outro lado, a conceitualização de governança do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se baseia em um entendimento de governança enraizada em justiça social e direitos, não se referindo às instituições de

⁵ Os *stakeholders* são as pessoas interessadas os resultados das decisões - eles devem ser envolvidos na modelagem de processos e decisões que os afetam. Isso quer dizer que eles compartilham responsabilidade mútua por garantir que as decisões sejam efetivas e por encontrar soluções caso elas não o sejam.

governança como as detentoras do poder, mas como facilitadoras de decisões justas e responsabilização e de maior envolvimento dos cidadãos (veja PNUD 1997). Por sua vez, a CIVICUS (Aliança Mundial para Participação Cidadã) tem o foco nos cidadãos e na necessidade de uma abordagem participativa na governança que, em última instância, quer dizer a divisão justa de poder nos processos de governança (veja as definições abaixo).

Várias definições de governança

O Banco Mundial: 'Governança é... as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida em um país, visando o bem comum. Incluem (i) o processo pelo qual aqueles em cargos de autoridade são escolhidos, monitorados e substituídos, (ii) a capacidade do governo de efetivamente administrar seus recursos e implantar políticas robustas, e (iii) o respeito dos cidadãos e a situação das instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.'

O Banco Asiático de Desenvolvimento: 'Governança é a forma como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país para o desenvolvimento. Governo significa como aqueles que estão no poder usam o poder... '.

PNUD: '[Governança é] o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na administração das questões de um país em todos os níveis. A governança abraça os complexos mecanismos, processos e instituições pelos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, medem suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais'.

CIVICUS: 'Governança participativa tem a ver com dar poder aos cidadãos para que participem nos processos públicos de decisão que afetem suas vidas'.

Extraído de McCawley, 2006: 2 e de Malena 2006:3

2.1.2 Níveis de governança

A governança se dá em cinco níveis interligados de governança: o lar , a comunidade , o governo local ⁶ e nacional, e as instituições globais (Ashworth 1996). As instituições e os atores envolvidos nos processos de governança variam segundo o nível. Por exemplo, em nível nacional as instituições onde a governança acontecem incluem negócios, escolas, hospitais, as forças militares e a mídia, assim como o governo. Em nível local, a governança acontece não só nos escritórios do governo local, mas também nos processos de decisão comunitária e no lar. Em nível global, é menos fácil localizar a governança em determinadas instituições, mas o termo 'governança global' geralmente é usado para descrever os processos complexos de gestão e os referenciais e regras pelos quais a política social e econômica internacional é coordenada e governada (Grugel e Piper 2007: 3). A esfera global inclui empresas multinacionais, assim como instituições internacionais como as agências da ONU e a OMC. Em uma perspectiva de gênero, a inclusão do lar, ou 'família', assim como das comunidades como instituições de governança, é essencial. É aí que podemos trabalhar com muitas

⁶ Aqui, 'local' cober todos os governos fora do nível nacional, inclusive as autoridades regionais, municipais e locais.

desigualdades de gênero, moldadas pelas decisões tomadas em nível internacional, nacional e local, que definem os direitos e responsabilidades.

2.2 O que é governança efetiva ou 'boa' governança?

'Boa governança significa criar instituições que funcionem bem e que sejam responsáveis, sejam elas políticas, jurídicas ou administrativas, que os cidadãos consideram legítimas, onde eles participam nas decisões que afetam suas vidas diárias e por onde eles ganham poder'.

(Annan 1998, Capítulo 4, para 114).

Os termos governança e 'boa governança' geralmente são usados como sinônimos em diversas organizações, desde agências doadoras até OSC. Nós fazemos uma diferença entre 'governança' como aquele relacionado a processos de decisão, mecanismo e gestão, enquanto governança 'boa' ou 'efetiva' se refere à *qualidade* desses processos, analisada em comparação a um conjunto de princípios de governança (ver abaixo).⁷ A noção de boa governança é aplicada nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento, como um conjunto de padrões pelos quais todas as instituições de governança devem lutar, assim como em reconhecimento da existência de 'má governança' tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. Contudo, o termo é usado com mais frequência pelas agências internacionais de desenvolvimento – inclusive bilaterais e multilaterais – que vinculam a persistência da pobreza em muitos países do hemisfério sul com a 'má governança' que é considerada ineficiente, não democrática e, de forma geral, corrupta (veja a Seção 2.6.1). Mas não são apenas as agências internacionais que usam este termo. As organizações com foco nos cidadãos, como a CIVICUS, também empregam o termo boa governança (Malena 2006).

Algumas pessoas argumentam que as noções polarizadas de 'boa' e 'má' governança levantam a questão de quem decide e o que é a boa governança, se os que julgam estão liderando pelo exemplo, prestando contas de seus próprios processos de governança, e se a foram como eles avaliam a efetividade da governança capta adequadamente a complexidade, e às vezes a natureza contraditória, dos contextos culturais, sociais e políticos (Pettai e Illing 2004: 349). Essas questões são importantes, já que os doadores e as instituições financeiras baseiam cada vez mais seus fluxos de assistência e empréstimo na condição que reformas de 'boa' governança sejam introduzidas. Isso significa que alguns associam o termo boa governança a manifestações particulares e negativas da política e dos comportamentos de um determinado doador.

Muitas agências e organizações nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive doadores bilaterais e multilaterais, governos dos países e OSC, concordam que a efetiva governança é um caminho para sociedades mais democráticas, livres de corrupção, mas, como a Seção 2.6 explica, as organizações são diferentes em termos do que consideram que seja uma governança efetiva, ou 'boa', e como ela deve ser avaliada. Algumas, por exemplo, as instituições financeiras internacionais (IFI) como o Banco Mundial, vêm a governança que promove eficiência na gestão financeira e na administração como uma prioridade para a redução da pobreza e para a democracia. Para outros, a governança só é efetiva se promover justiça social e igualdade de gênero e fomentar a realização dos direitos de todos os cidadãos. Este relatório adota a visão que

7. Consulte, por exemplo, o documento 'What is good governance?' da UNESCAP <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

a governança só pode ser efetiva se tiver como foco a justiça social e a igualdade de gênero, e que a igualdade de gênero na sociedade permite uma governança mais efetiva.

2.2.1 Política do doador sobre gênero e boa governança: pontos fortes, lacunas e formas de seguir em frente

Muitas agências bilaterais e multilaterais consideram a igualdade de gênero um elemento importante da 'boa' governança, ou governança efetiva.⁸ Além disso, essas agências geralmente apresentam a inclusão de um número maior de mulheres nos processos de governança em termos estritos, como forma de reduzir a corrupção e aumentar a transparência (veja, por exemplo, Dollar et al. 1999). Esses argumentos não reconhecem que a ausência de corrupção entre as ministras pode não se nada além da falta de oportunidade de as mulheres serem parte dos círculos burocráticos internos dominados pelos homens, onde o negócio 'escondido' da governança acontece, e não uma incapacidade biológica de serem corruptas (Goetz 2007: 95). As declarações políticas sobre gênero e governança também geralmente são obscuras em relação ao que deve ser mudado e como essas mudanças devem ocorrer. Muitos se concentram na necessidade crescente de aumentar o número de representantes femininas no governo (consulte, por exemplo, Danida 2008), mas não levam outros tipos de governança em consideração, como a necessidade de *qualidade* de participação ou lidar com as desigualdades sociais de gênero mais amplas, que sustentam as desigualdades na governança.

Os doadores bilaterais e multilaterais, assim como as IFI, têm responsabilidade de ajudar a criar ambientes favoráveis à política e à prática com perspectiva de gênero nos países recipiendários, para promover o gasto público e políticas que façam a igualdade de gênero e os direitos das mulheres progredir.⁹ As agências doadoras também precisam estabelecer metas e marcos de referência que sejam exequíveis, em parceria com os países recipiendários, para mapear o progresso na igualdade de gênero, ao invés de introduzir condições que afetem a previsibilidade da ajuda. A geração de indicadores capazes de captar os diferentes impactos dos mecanismos e processos de governança em diferentes grupos de mulheres e homens, em vários contextos, é uma parte essencial deste processo (Corner 2005; veja o Capítulo 6).

2.3 Princípios de governança efetiva

Diferentes atores, inclusive IFI, doadores bilaterais ou multilaterais e OSC, avaliam a efetividade ou eficiência de uma governança com base na responsabilidade, transparência, abrangência e responsividade das instituições de governança em relação a seus cidadãos, entre outros princípios. Apesar das preocupações que as IFIs e os doadores possam impor suas próprias noções de 'boa governança aos países em desenvolvimento, ainda há um grande potencial em alguns desses princípios para alcançar a justiça social e especialmente para possibilitar maior igualdade de gênero. Contudo, eles podem ser pontos de entrada muito mais úteis para facilitar a igualdade de gênero se forem definidos, implantados e medidos de formas que considerem a perspectiva de gênero. Para oferecer um ponto de início para o processo, apresentamos abaixo

⁸ Veja, por exemplo, Danida, 2008; página de governança democrática do PNUD, <http://www.undp.org/governance/gender.htm>; Morna (2004) *World Bank Gender and governance briefing paper: a proposed world bank action plan*, <http://www.gdrc.org/gender/governance/wb.pdf>.

⁹ Por exemplo, a Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC) desempenha um forte papel na facilitar da reforma do setor público em Laos. Particularmente, a SDC trabalha em conjunto com o governo do Lao para a capacitação em gênero e para assegurar que esta perspectiva seja incorporada a todo o seu trabalho (OCDE 2008).

os princípios selecionados, com base nos entendimentos atuais, que tendem a ser cegos ao gênero, uma vez que geralmente refletem as diferentes necessidades, papéis e experiências das mulheres e dos homens. Este relatório se concentra em sete princípios de governança que são fundamentais para o alcance das metas de justiça social e igualdade: responsabilização, transparência, responsividade, igualmente, abrangência, sustentação de direitos e o cumprimento com a regra da lei. Como normalmente se considera que estes princípios contribuem para uma governança mais democrática, os entendimentos de democracia são criticamente explorados e é apresentada uma definição, como base para o relatório. Por fim, abordamos a noção de cidadania, já que todos os princípios giram ao redor da noção de cidadãos como atores da governança. O Capítulo 3 analisa como os princípios seriam se colocassem a questão de gênero em seu cerne, além de pensar sobre como uma implantação cuidadosa os transformaria em veículos para atingir a meta de igualdade de gênero.

2.3.1 Responsabilização

Em termos gerais, a noção de responsabilização significa assumir a responsabilidade pelos resultados das decisões tomadas e responder quando as expectativas não são atingidas. Uma governança responsável significa que os envolvidos nas decisões de governança no setor público e privado devem aderir aos padrões acordados publicamente, assim como às normas e metas, que podem incluir acordos internacionais como a CEDAW. Os cidadãos ou 'atores' têm o direito de exigir a prestação de contas quando não houver uma governança responsável. Os tomadores de decisão de governança precisam justificar a forma que elaboraram, administraram e implantaram as políticas, assim como as formas que alocaram e gastaram os recursos financeiros, por exemplo, prestando contas do que fizeram com a receita nacional ou por uma avaliação de medidas específicas de desempenho. Se eles não cumprirem com suas obrigações, é possível adotar medidas corretivas, que podem depor os políticos eleitos ou entrar com um processo legal contra eles (UNIFEM 2008: 2). Geralmente esperamos que as OSC em nível local, nacional e internacional desempenhem um papel chave de 'vigia' nesses processos de responsabilização, usando procedimentos formais como o Relatório Sombra da CEDAW (consulte no capítulo 5 um estudo de caso sobre o Egito), assim como pelo lobby dos formuladores de política. (veja a Seção 2.6.4. e os Capítulos 4 e 5).

2.3.2 Transparência

Em apoio à responsabilização, a transparência significa literalmente que os cidadãos devem poder 'ver através' do funcionamento das instituições de governança. Isso significa disponibilizar gratuitamente a informação e não evitar que os cidadãos busquem ou compartilhem a informação. Os procedimentos transparentes incluem a realização de reuniões abertas, disponibilizar as demonstrações financeiras ao público, aprovar leis de liberdade de imprensa e realizar revisões orçamentárias.

2.3.3 Abrangência

A abrangência normalmente está relacionada à participação, igualdade e diversidade. A abrangência se refere principalmente a permitir que as pessoas relegadas à marginalização, inclusive as mulheres, participem igualmente nas instituições e práticas de governança, votando livremente nas eleições, atuando como representantes eleitos ou por meio de seu envolvimento em outras formas de planejamento e administração de governança. A abrangência tem aumentado tanto em relação ao envolvimento dos cidadãos quanto em

processos informais, tais como consultas locais e trata do envolvimento em processos informais, tais como consultas locais, tratando do envolvimento em instituições formais.

2.3.4 Igualdade

Estreitamente relacionada à abrangência, a igualdade se refere especificamente ao direito que todos os cidadãos têm de se expressar com igualdade nos processos de governança e de se beneficiarem com igualdade de seus resultados. Isso significa assegurar que as decisões sejam informadas por todas as vozes, inclusive as dos grupos mais vulneráveis, e que os recursos sejam compartilhados de forma a atender às necessidades de todos. A igualdade é tanto uma *meta* quanto um princípio de governança.

2.3.5 Responsividade

A responsividade é a forma de a governança *atuar* sobre a informação coletada por processos participativos, de modo a beneficiar todos os cidadãos. Isso significa ouvir atentamente o que os cidadãos estão dizendo, além de prestar serviços e políticas que atendam suas necessidades diversas.

2.3.6 Manutenção dos direitos

As instituições de governança precisam garantir a proteção integral aos direitos humanos, especialmente dos povos vulneráveis ou marginalizados, como endossam vários elementos do marco de direitos humanos da ONU, inclusive a CEDAW e diversos outros instrumentos que estabelecem os direitos mínimos que as pessoas devem esperar em diferentes situações e circunstâncias. A realização dos direitos também deve ser uma *meta* da governança. Na realidade, a criação e implementação do marco de direitos estão no cerne do trabalho de algumas instituições globais de governança, como a Corte Internacional de Justiça, a ONU e algumas de suas agências, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Algumas pessoas argumentam, no entanto, que as noções de direitos universais contradizem as normas e os entendimentos culturais. Este argumento tem sido usado por alguns países que não ratificaram as convenções de direitos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e a CEDAW, ou que discordam com alguns aspectos das convenções, colocando reservas em determinados artigos (veja o Capítulo 5, *Centre on Law and Globalization 2009* e Cowan et al. 2001).

2.3.7 Cumprir a regra da lei

Quando as instituições de governança seguem a regra da lei, isso quer dizer que elas obedecem aos marcos legais que são estabelecidos por um processo de consenso e não discriminam qualquer pessoa na sociedade. Essas leis devem ser aplicadas por órgãos imparciais, exigindo a criação de um corpo judiciário independente e de uma força policial que não seja corrupta.

2.4 Democracia

Algumas definições de democracia enfatizam os processos que sustentam a governança democrática, tais como eleições justas e competitivas, além da liberdade de expressão e informação. Outros percebem a democracia como algo mais amplo em termos de direitos civis e políticos e da distribuição do poder na sociedade (consulte a página do *Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)*).¹⁰ Neste

¹⁰ 'What is democracy?', página do GSDRC: <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/political-systems/democracy>

relatório, defendemos que respeito pelos direitos e pelos acordos de direitos humanos é um componente essencial da governança com perspectiva de gênero. Portanto, nosso ponto de partida é a mais recente Declaração Universal de Democracia, adotada pela União Inter-Parlamentar (UIP) em 1997. A Declaração afirma que a democracia se baseia nos princípios básicos de participação e responsabilização. Refere-se aos direitos dos cidadãos de participar nos processos de governança, seja diretamente ou pelo voto em eleições justas e transparentes para escolher, com liberdade, seus representantes; a necessidade de os governos serem adequados e responsáveis perante os cidadãos; o direito dos cidadãos, inclusive dos grupos menos favorecidos, a influenciar seus governos e criticar os órgãos governamentais sem medo de punição, além da liberdade de expressão, informação e mídia.

De forma significativa, a Declaração Universal declara que ‘a democracia pressupõe uma verdadeira parceria entre homens e mulheres na condução das questões da sociedade’ (página da UIP, Declaração Universal sobre Democracia).¹¹ Os possíveis significados desta assertiva são discutidos no Capítulo 3 e o tema é recorrente neste relatório. É importante observar que geralmente há uma grande discrepância entre a forma como as instituições de governança falam sobre a democracia e como os princípios democráticos são aplicados. Além disso, apesar de muitos concordarem com os ideais expressos na Declaração, a noção de democracia é rejeitada por alguns porque ela foi, em grande parte, moldada pelo pensamento europeu e americano. Também não devemos presumir que as democracias resultem em maior igualdade de gênero. Ela é uma base importante, mas não é o único fator contribuinte. Na China, por exemplo, a participação numérica das mulheres nos comitês de vilas diminuiu desde a introdução das eleições (consulte Howell 2006).

2.5 Cidadania

Em seu significado mais simples, ‘cidadania’ é usada para se referir a ser um cidadão – um membro de uma determinada comunidade ou Estado políticos. A teoria da cidadania se baseia na idéia do ‘cidadão universal’, ou seja, um cidadão envolvido com as instituições de governo na arena pública do debate político. Então, em princípio os cidadãos trazem com eles os direitos e responsabilidades definidos por lei, como o direito a votar e a responsabilidade de pagar impostos e se comportar segundo os códigos sociais e morais estabelecidos na lei. Os cidadãos podem se sentir membros de uma determinada comunidade ou grupo, ou nacionais de um país, assim como serem cidadãos de grupos regionais ou globais mais abrangentes (veja o *BRIDGE Cutting Edge Pack* sobre Cidadania). A maioria das definições de governança vê os cidadãos como atores dos processos de decisão, o que significa que eles possuem um interesse comum em como esses processos funcionam e o que eles realizam. Em alguns entendimentos de governança, a noção de cidadania está vinculada principalmente à realização dos direitos dos pobres e dos povos marginalizados, inclusive as mulheres. As feministas e as ativistas dos direitos das mulheres têm tentado recompor o conceito de cidadania em uma perspectiva de gênero, para mostrar como as batalhas pelos direitos das mulheres devem ser consideradas batalhas pela cidadania, que afetam a todos na sociedade e não somente aos interesses da ‘minoridade’ (Meer e Sever 2004a).

11 Consulte também PNUD 2002: 55; e a página do Fundo da ONU para Democracia: <http://www.un.org/democracyfund/index.htm>

2.6 Uma breve história da governança

O termo “governança” não é novo, mas, nas últimas três décadas, tem sido adotado cada vez mais por diversos setores e atores, inclusive formuladores de política, empresários, escolas e OSC. Em todo este período, as noções e práticas adotaram diferentes trajetórias e foram interpretadas e implantadas de diversas maneiras, dependendo da agência ou da organização que as empregam. Um claro entendimento da relação entre governança e gênero, assim como de seu potencial de transformação, demanda um conhecimento das raízes históricas da governança, assim como um entendimento sobre as várias formas como a governança e a boa governança têm sido interpretadas e aplicadas. Esta seção mapeia os principais fatores que contribuem com a prevalência crescente de um marco de governança nos contextos globais, nacionais e locais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, desde o final dos anos 80.

2.6.1 Crescimento econômico, desenvolvimento e governança

A mudança conceitual de “governo” para “governança” reflete as mudanças globais em um ambiente pós-guerra fria, marcado por princípios econômicos e políticos particulares, com raízes no neoliberalismo¹² ou na globalização. Um desses princípios é a crescente ênfase na economia de mercado livre e na liberalização econômica como forças motrizes do crescimento econômico e do desenvolvimento. Segundo esta lógica, todos os setores da economia – inclusive os serviços públicos normalmente oferecidos pelo Estado, tal como educação – podem ser gerenciados com maior eficiência se forem privatizados ou descentralizados. Assim, aumenta o número de serviços básicos prestados por empresas privadas e, em alguns casos, por OSC (Jayal 2003: 99). Então, o Estado tem um papel importante na determinação da política pública, nos orçamentos e leis, mas assume cada vez mais o papel de contratante em relação à prestação de serviço e aos gastos. O Capítulo 4 analisa algumas das implicações deste fato para as mulheres e para a igualdade de gênero. Nos países desenvolvidos do hemisfério norte, houve vários imperativos para essas mudanças. Os modos de governança liderados pelo Estado na União Soviética e na Europa Oriental ruíram, abrindo a possibilidade de um fluxo muito mais livre de bens entre as nações o que, por sua vez, facilitou uma redução drástica na regulamentação estatal das transações comerciais. Uma grave crise financeira atingiu os países do hemisfério norte no final dos anos 80, levando os governos a encontrarem formas novas e mais eficientes de administrar os bens e serviços públicos. Além disso, o papel da nação Estado foi reavaliado em um mundo globalizado, onde o marco para comércio e finanças é cada vez mais determinado por instituições ‘supra-estatais’, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a OMC, a União Européia (UE) e a União Africana.

Nos países em desenvolvimento do hemisfério sul, a pressão por reformas de governança veio das agências doadoras internacionais e das IFIs. A ênfase na governança como parte integral da abordagem dos doadores ao desenvolvimento nos países do hemisfério sul, surgiu de um documento influente do Banco Mundial, em 1989, que alegava que a persistente pobreza na África Subsaariana se devia a uma ‘crise de governança’ (Banco Mundial 1989: 60) e argumentava que o desenvolvido era impedido por governos corruptos, ineficientes e mal equipados. Para a noção do Banco Mundial sobre boa governança, era essencial melhorar a gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, mediante um controle

¹² Neoliberalismo se refere a um movimento político que promove a liberalização econômica, por exemplo, ao promover a redução das barreiras comerciais como tarifas de importação, como uma forma de promover o comércio e a cooperação internacionais, como meio de promover o crescimento econômico e garantir a liberdade política (com base na referência do Wiktionary, <http://en.wiktionary.org/wiki/neoliberalism>).

estatal menos assistencialista e menor sobre os bens e serviços como água e saúde (Jayal 2003: 98; Banco Mundial 1989: 55). Algumas pessoas argumentam que o interesse do Banco Mundial pela boa governança nos países do hemisfério sul era mudar o foco dos erros das políticas de ajuste estrutural (PAE) dos anos 80.

2.6.2 Governança democratizante

‘Boa governança implica governança democrática, ou seja, uma agenda de participação, direitos humanos e justiça social’.

(UNIFEM 2008:2)

Como mencionado anteriormente, a noção de ‘governança democrática’ costuma ser identificada tanto como uma pedra fundamental quanto uma meta da boa governança ou da governança efetiva (consulte, por exemplo, o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2002: 51–61). Essa noção se baseia no pressuposto que a democracia é fraca em muitos países em desenvolvimento e, então as necessidades e os direitos, especialmente dos mais vulneráveis, não são levados em consideração. No entanto, esta premissa costuma ser extremamente simplista. Por exemplo, os Estados socialistas não poderiam ser descritos como democracias fortes, mas, no entanto, eles agem em nome do que consideram o melhor interesse dos vulneráveis e, geralmente, fazem melhor ainda do que algumas das democracias mais fortes (Lorraine Corner, comunicação pessoal, 2009).

O processo de fortalecer as instituições e os sistemas eleitorais e legislativos, fortalecendo o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão e da sociedade civil nos processos políticos associados às reformas de governança geralmente é chamado de ‘democratização’.¹³ O estabelecimento de reformas eleitorais que melhorem a participação das mulheres na governança também é parte deste processo. Porém, como muitos argumentam, o maior número de mulheres na governança não deve ser considerado uma garantia de democratização. A participação igualitária das mulheres nos processos de governança é contingente para a criação de condições favoráveis, tais como cuidado subsidiado a seus filhos e a capacitação (consulte, por exemplo, Dovi 2007; veja também o Capítulo 4).

2.6.3 Direitos e governança

À luz da Declaração Universal sobre Democracia da UPI (veja a Seção 2.4 acima), há um reconhecimento renovado entre os promotores de processos de governança no que tange à proteção dos direitos humanos (Grugel e Piper 2007: 12). Entre eles, estão os direitos econômicos e o direito à segurança, assim como à igualdade, que são estabelecidos nas Declarações e Convenções das Nações Unidas, inclusive a (o Capítulo 4 traz uma discussão detalhada da CEDAW). Algumas organizações, como a CIVICUS, promovem uma abordagem à governança com base em direitos.

¹³ Veja a página de governança da CIDA <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-121135230-Q5V>

CIVICUS – adotando uma abordagem à governança com base em direitos

A CIVICUS adota uma abordagem ao desenvolvimento e à governança, com base em direitos. Ela busca ‘promover os direitos humanos básicos (inclusive liberdade de associação, de informação e de expressão), o direito a serviços essenciais (tais como água e educação) e os direitos dos cidadãos, inclusive o direito de todas as mulheres e homens de participarem nas decisões que afetam suas vidas, e o direito a esperar e garantir que o governo aja nos melhores interesses dos povos’. Seu programa de governança participativa dá uma ênfase especial aos direitos e à participação das mulheres, crianças, pessoas portadoras de necessidades especiais e outros grupos tradicionalmente marginalizados.

(Malena 2006: 5)

No entanto, os direitos continuam a ser o elemento menos desenvolvido da governança, em parte por causa dos precários processos de reivindicá-los e fazer com que os Estados prestem contas às convenções internacionais, e em parte porque não há um consenso comum sobre o que eles significam na prática. Uma mensagem importante deste relatório é que é necessária muito mais atenção aos direitos no contexto de governança, como uma forma de fortalecer os compromissos nacionais e internacionais para os referenciais internacional com perspectiva de gênero, inclusive a CEDAW. Também é crucial expor até que ponto muitas pessoas, principalmente as mulheres, têm seu direito a serem ouvidas negado na governança e na sociedade.

2.6.4 Descentralização e governança

Em muitos países, a descentralização das funções de governança é encarada como um meio para as metas de crescimento econômico e democracia. A ‘descentralização democrática’ traz maior responsabilidade às autoridades do baixo escalão, em nível local, em relação aos recursos e às tarefas burocráticas (Crook e Manor 2000), que é acompanhada, em alguns países, pelo desenvolvimento de espaços formais e informais de envolvimento do cidadão nos processos de decisão de governança. A descentralização também é considerada um meio para alcançar maior eficiência, uma vez que as decisões tendem a ser mais rápidas e mais relevantes para as necessidades locais, além de melhorarem a transparência e a propriedade (ibid: 23). Alguns argumentam que a expansão dos departamentos locais do governo e o aumento de processos de consulta encabeçados pelos cidadãos têm levado a maior igualdade de gênero na tomada de decisões (consulte, por exemplo, Basu 2003: 39–43; Pedwell e Perrons 2007: 8–9). Contudo, embora aumentar o número de mulheres nos processos de governança seja importante, é necessário sempre prestar atenção à *qualidade* da participação e até que ponto suas vozes são ouvidas. Além disso, a descentralização tem potencial de incrementar as desigualdades de poder enraizadas, com conseqüências negativas para as mulheres (consulte o Capítulo 4, e Beall 2005).

2.6.5 Justiça social e processos de governança liderados pelo cidadão

O entendimento da governança vem se transformando desde 2000, diante da crescente ênfase na justiça social, estimulado pelas preocupações que os representantes eleitos às vezes possam não atuar pelos interesses do eleitorado (Grugel e Piper 2007: 2; Jayal 2003: 99; Pedwell e Perrons 2007: 8).

Consequentemente, os entendimentos recentes de governança e democratização dão muito mais ênfase a permitir que as pessoas comuns, em todos os níveis da sociedade, exerçam sua cidadania por meio de processos de consulta sobre a gestão de prestação de serviço e outras questões, parcerias com representantes do governo, e plataformas de discussão on-line, conhecidas como e-governança, que permitem que as pessoas de diversas localidades geográficas, às vezes remotas, compartilhem suas opiniões (veja PNUD 2005: 69–106). A CIVICUS usa o termo ‘governança participativa’ para isso (Malena 2006).

Como parte de seu papel de ‘vigia’ descrito na Seção 2.3.1, as OSC são consideradas atores protagonistas na implantação e monitoramento desses processos participativos, e também como mediadores para assegurar que as vozes locais sejam ouvidas nos níveis mais altos de governança (Pedwell e Perrons 2008; PNUD 1997). Contudo, é discutível se esses processos participativos realmente amplificam as vozes das pessoas marginalizadas. O Capítulo 4 traz mais informações sobre as formas de governança participativas, com foco no cidadão, além de considerar sua efetividade em termos de facilitação das igualdades de gênero.

Principais pontos do Capítulo 2

- ‘Governança’ se refere a uma abordagem de atores para os processos de decisão, que inclui tanto as pessoas em cargos formais de poder e cidadãos ‘comuns’.
- Assim, as abordagens de governança, em teoria, abrangem uma ampla gama de pessoas ou ‘atores’. Na verdade, nem todos os atores são convidados para a mesa de discussão de decisões e, os que são, têm diferentes níveis de poder ou capacidade de influenciar as decisões finais, sendo que as mulheres têm uma grande possibilidade de serem excluídas.
- A governança efetiva, ou ‘boa’ governança, se refere à *qualidade* desses processos, analisados com base em um conjunto de princípios, que incluem: responsabilização, transparência, abrangência, responsividade, aderência aos princípios de igualdade e seguir a regra da lei. Alguns descrevem esses elementos como princípios ou processos democráticos, onde a democracia é invariavelmente uma meta abrangente da governança.
- As organizações que promovem os processos de governança democrática são diferentes em relação ao que pensam que seja uma governança efetiva, ou ‘boa’ governança. Isso define quais as estratégias que são usadas e quais instituições ou atores de governança são fortalecidos e financiados.
- As noções e práticas de governança não ficaram estáticas. Tampouco são unitárias. Ao contrário, elas assumiram diferentes trajetórias e têm sido interpretadas e implantadas de formas diferentes, dependendo da agência ou organização que as empregam.

O próximo capítulo apresenta algumas percepções sobre por que é essencial analisar as instituições e os processos de governança sob uma perspectiva de gênero, explorando os motivos da persistência da desigualdade de gênero na governança. Por outro lado, introduz as metas e os princípios básicos de governança com perspectiva de gênero, além de apresentar os mecanismos de governança que precisam sofrer mudanças.

3 A GOVERNANÇA PELA LENTE DE GÊNERO

‘Até alcançarmos a paridade de gênero na governança, as mulheres não alcançarão a igualdade com os homens em qualquer esfera. A ausência da voz das mulheres na definição dos instrumentos políticos mais fundamentais... tem garantido a perpetuação da desigualdade de gênero’.

(Banerjee e Oquist 2000)

Por que é crucial analisar as instituições e os processos de governança em uma perspectiva de gênero? Este capítulo explora os motivos da persistência da desigualdade de gênero na governança, analisando as formas como essas desigualdades se manifestam. Ele prossegue perguntando como deve ser a governança com perspectiva de gênero e o que precisa mudar para garantir que os processos com perspectiva de gênero sejam instalados para implantar os princípios de igualdade. O capítulo apresenta uma abordagem que pretende ajudar as pessoas envolvidas nos processos de governança em diferentes contextos e no nível local, nacional e global, para esclarecer suas metas e os princípios da governança com perspectiva de gênero, entendendo os mecanismos de gênero da governança que precisam sofrer mudanças, analisando o que é necessário para implantar as mudanças e onde elas poderiam começar.

3.1 Até que ponto as atuais instituições e processos de governança incorporam a perspectiva de gênero?

É difícil generalizar, mas alguns marcadores indicam que, apesar das reformas do governo, houve uma grande falha em combater as relações de poder de gênero desiguais, que são enraizadas, e outras formas de exclusão que estão embutidas nos processos e nas instituições governantes. Esses marcadores incluem:

Desigualdade de gênero na tomada de decisão – As reformas com perspectiva de gênero no governo nacional e local, na forma de sistemas de cotas eleitorais e criação de ministérios de mulheres, resultaram em algum progresso para alcançar melhor equilíbrio de gênero na governança como, por exemplo, o fato de Ruanda ter um dos números mais elevados de representação feminina em sua assembléia nacional, em consequência da aplicação de cotas. Contudo, há muito menos mulheres do que homens nos cargos com poder de decisão em nível global, nacional e local de governança, inclusive os níveis micro da comunidade e do lar.

Quem toma as decisões?

- A média mundial de mulheres nos Parlamentos em abril de 2008 era de apenas 17,8 por cento, sendo que os países nórdicos apresentavam os números mais altos (41,4 por cento) e o Pacífico e os Estados Árabes apresentam os índices mais baixos (página da UPI, 2009).
- Há nove presidentas (na Índia, Irlanda, Finlândia, Filipinas, Libéria, Chile, Argentina, Bósnia Herzegovina e Reunião) e cinco primeiras ministras (na Nova Zelândia, Moçambique, Alemanha, Ucrânia e Moldova) (página da UPI 2009).
- Nos órgãos mais altos de decisão dos bancos centrais da UE, há cinco vezes mais homens do que mulheres (Comissão Européia 2008).
- Entre as agências da ONU, de 1999 a 2007, a parcela de funcionárias no Secretariado nas categorias profissionais e acima aumentou, em média, apenas 0,35 por cento ao ano, entre 2004 e 2006, apesar do compromisso da ONU de um equilíbrio de 50% de homens e 50% de mulheres em seu quadro de pessoal (Centro de Notícias da ONU, 2007).

(Consulte a *Coletânea de Recursos de Apoio* para obter mais estatísticas).

As mulheres não são tratadas com igualdade nas instituições e nos processos de governança – Mesmo quando as mulheres têm um envolvimento ativo na governança, sua luta por tratamento igual e reconhecimento não termina. As mulheres costumam ser mantidas à margem das decisões no governo, confinadas a áreas políticas ‘leves’, como saúde e educação. Os sistemas existentes de governança reforçam esta marginalização e as decisões importantes são, geralmente, tomadas pelos homens em ‘círculos fechados’. As instituições de governança também continuam a discriminar contra lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), por causa de sua sexualidade. Essas formas de marginalização são tão prevalentes no governo local quanto nos processos elaborados para incluir os cidadãos comuns, já que estão em instituições nacionais e globais.

As instituições de governança não levam a ‘dupla carga’ das mulheres em consideração – Os acordos de trabalho das instituições de governança geralmente são inflexíveis, fazendo com que seja muito difícil as mulheres conciliarem o trabalho e suas responsabilidades de cuidados em casa, que normalmente se espera que elas assumam. Isso é verdade para os processos participativos voltados ao cidadão, tanto quanto para as instituições estaduais e globais.

As políticas de governança não combatem as desigualdades de gênero e não levam em consideração as diferentes necessidades dos homens e das mulheres – Em consequência dessas desigualdades nas decisões, as políticas de gênero geralmente são cegas às diferentes necessidades dos homens e das mulheres. Por exemplo, há uma grande quantidade de evidências que indicam que as mulheres e outros grupos marginalizados têm sido negativamente afetados pela política comercial liderada pela OMC. Em nível local, os serviços como saúde, água e educação geralmente não atendem às necessidades das mulheres e dos homens.

Pouca responsabilização institucional sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres – Mesmo quando as instituições se comprometem com a igualdade de gênero em suas políticas e práticas, ratificando a

CEDAW, desenvolvendo um plano de ação de igualdade de gênero ou promovendo reforma eleitoral com perspectiva de gênero, normalmente elas não assumem a responsabilidade por esses compromissos. Há muitos motivos para tanto, inclusive a inflexibilidade na instituição, mas um grande fator costuma ser a inexistência de mecanismos claros para assegurar que a igualdade de gênero continue a ser uma prioridade. E a igualdade de gênero pode não ser um indicador para avaliar o desempenho dos atores governamentais.

3.2 Quais as raízes da desigualdade de gênero na governança?

Embora tenham sido identificadas muitas razões para a desigualdade de gênero na governança, o argumento mais comum é que a divisão entre espaços ‘públicos’ e ‘privados’ criou uma barreira à participação das mulheres na governança. A política é considerada, por tradição, uma arena masculina, porque funciona no domínio público, enquanto em muitas sociedades as mulheres devem se restringir às atividades no lar e na comunidade imediata (Tambiah 2003: 60; consulte também Waylen 2008:11; Mishra Panda 2008). É importante ter em mente que essas distinções entre privado e público não são ‘dons’. Na verdade, são parte de um conjunto de idéias aceitas sobre o lugar dos homens e das mulheres na sociedade, que costuma ser usado como *justificativa*, geralmente pelos parceiros, famílias, comunidades e as próprias mulheres, para a ausência das mulheres na vida pública (Raí 2008: 38).

O argumento público-privado pouco faz para contestar as visões sobre os papéis sociais femininos e masculinos e podem ocultar as desigualdades no lar ou na governança de ‘família’, que podem impedir que as mulheres se envolvam com instituições e processos mais formais de governança (Baden 2000; Ashworth 1996). Essas desigualdades podem ser reforçadas por práticas culturais ou religiosas. Por exemplo, em alguns países há leis severas sobre as interações entre homens e mulheres que não são parentes. E as mulheres podem ser impedidas de votar ou participar de outros aspectos de governança por seus parceiros ou parentes homens que temem que seu poder social seja erodido se suas esposas, filhas ou mães forem parceiras iguais nas arenas tradicionalmente masculinas.

Há outras limitações externas que evitam que as mulheres se integrem totalmente às estruturas de governança, inclusive a falta de recursos financeiros, falta de confiança e falta de contatos pessoais ou familiares, geralmente necessários para conseguir os cargos de governança (veja o Capítulo 4). As reformas de governança com perspectiva de gênero, como as cotas de gênero, até certo ponto facilitam a entrada das mulheres na política, mas são consideradas por muitos como uma solução imperfeita e superficial, que não ataca as raízes do acesso desigual (veja Nussbaum 2003; Jayal 2003; Corner 1998). Os Capítulos 4 e 5 discutem esse tema.

3.3 Quais são as raízes sociais da desigualdade de gênero na governança?

O baixo número de mulheres envolvidas nas instituições de governança alimenta, em parte, os baixos níveis de compromisso com o combate à desigualdade de gênero. Porém, as desigualdades sociais e as relações de poder com desigualdade de gênero em nível micro, também representam barreiras para as mudanças nessas instituições. As estruturas implícitas de governança doméstica giram ao redor do poder de decisão, onde as mulheres podem ser excluídas. As comunidades geralmente têm regras sociais e processos informais de

governança que podem ser diferentes daqueles promovidos pelo governo nacional ou local. As pessoas que trabalham nas instituições de governança vivem em lares e comunidades e trazem valores e experiências desta esfera para as negociações e as relações de trabalho. Por exemplo, os homens que recebem mais privilégios do que as mulheres em suas famílias podem presumir que as coisas no trabalho também devem ser assim. Da mesma forma, as percepções sobre os papéis que as mulheres devem desempenhar no governo, podem ser coloridas pelos papéis que elas devem desempenhar no lar e na comunidade (Ashworth 1996; Baden 2000).

3.4 Por que a governança precisa incorporar a perspectiva de gênero?

Há cinco principais motivos vinculados às metas voltadas ao desenvolvimento e às metas mais gerais de justiça social.

3.4.1 A governança não será efetiva a menos que tenha a igualdade de gênero com seu ponto central.

A governança deve levar a um mundo mais igualitário, onde as mulheres também têm opções e seus direitos são realizados. Ela não pode ser efetiva se não entender as diferentes necessidades e prioridades das mulheres e dos homens no gasto público, na legislação e nos tratados. Também não pode ser efetiva se as mulheres não puderem exercer seu direito a participar nas decisões que afetam suas vidas. Em suma, a governança não pode ser efetiva, ou 'boa', a menos que incorpore a perspectiva de gênero (Jayal 2003: 101; UNIFEM 2008: 18).

3.4.2 As mulheres têm direito a participar das decisões que afetam suas vidas

As mulheres continuam a ser sub-representadas em todos os níveis de decisão nas instituições de governança e menos envolvidas nos processos de governança, em nível mais geral. A maior igualdade de gênero na governança é, em si mesma, um importante fim. De forma bem simples, os que tradicionalmente são excluídos por causa de seu gênero, sexualidade, raça ou por outros motivos, têm direito a participar com igualdade nas instituições e nos processos de governança. Por isso, a Plataforma de Ação de Pequim (BPfA) dedica uma de suas 12 'áreas críticas de preocupação' às 'Mulheres no Poder e nos Cargos de Decisão'. Seu objetivo estratégico é 'adotar medidas para assegurar o acesso igualitário das mulheres e sua total participação nas estruturas de poder e nas decisões'. Ela apresenta ações que devem ser adotadas por diversos atores, de governo a sindicatos, para atingir maior equilíbrio de gênero (veja a SRC para mais detalhes). Mas não basta 'acrescentar mulheres'. A CEDAW reflete esta afirmação, com foco na participação das mulheres nas instituições em nível nacional, afirmando que as mulheres têm direito a: 'participar na formulação da política governamental e sua implantação, e ocupar cargos públicos e desempenhar todas as funções públicas em todos os níveis de governo' (página da DAW, 2009).

3.4.3 Ela resultará em políticas que promovem a igualdade de gênero e os direitos das mulheres

Embora as instituições de governança possam reforçar as desigualdades de gênero, elas também podem combatê-las. Então, assegurar que as mulheres desempenhem um papel igual na formulação das decisões,

regras e estruturas que influenciam nossas vidas podem levar a mudanças sustentáveis e duradouras. Por exemplo, se houver o envolvimento de mais mulheres nos desenvolvimentos dos currículos escolares, há uma boa chance que elas combatam os estereótipos de gênero que geralmente são reforçados nos livros escolares. Se elas tiverem uma voz igual no desenvolvimento dos marcos legais, é possível que assegurem leis que não discriminem contra as mulheres e fazer honrar a legislação internacional, com foco em gênero, como a CEDAW. Isso resultaria em maior igualdade para as mulheres no local de trabalho e maior compromisso em lidar com o problema de violência com base em gênero. Também poderia significar a criação de obrigação legal para as empresas de aumentar a licença paternidade, e a licença maternidade, para que os homens e as mulheres possam dividir as responsabilidades de assistência, além de oferecerem acordos de trabalho mais flexíveis, de modo que a vida doméstica e no trabalho possam ser equilibradas (veja Esplen 2009).

3.4.4 É um meio de mudar as normas de gênero

As instituições de governança podem reforçar ou combater as idéias do que é ser uma mulher ou um homem em uma sociedade ou comunidade. As leis estatutárias ou consuetudinárias estabelecem qual é o comportamento feminino aceitável. Elas podem limitar a liberdade de movimento e participação na vida pública das mulheres, mas também podem facilitar maior reconhecimento dos direitos das mulheres como cidadãs iguais, com um papel potencial na governança. Assim, as mudanças legislativas estratégicas podem gerar os fundamentos para as mudanças em expectativas sociais sobre os papéis e responsabilidades de homens e mulheres, que devem ser realizadas, assim como sobre os direitos que eles devem gozar. Um maior perfil de mulheres como tomadoras de decisão no governo também contribuiria para uma transformação nas atitudes em relação às mulheres nos lares e comunidades, apresentando modelos positivos de papel tanto para as meninas quanto para os meninos. A maior representação das mulheres nas instituições de governança também provou aumentar os números de eleitas, assim fortalecendo a cidadania. Da mesma forma, as instituições e os processos de governança podem determinar se os homens e mulheres gays ou transexuais podem exercer sua cidadania, sem perseguição.

3.4.5 É um meio de alocação de recursos mais efetiva e igualitário

As instituições de governança determinam como os recursos públicos são alocados e se os serviços levam em consideração as necessidades das mulheres. Por exemplo, poucos governos financiam creches, assim facilitando que as mulheres assumam trabalhos remunerados. Um maior reconhecimento das necessidades e situações das mulheres e dos homens deve resultar em uma alocação melhor e mais igualitária dos recursos financeiros públicos, inclusive dos subsídios para creches, e uma prestação de serviços, como água, educação e serviços de saúde, mais focada.

3.5 O que é a governança com perspectiva de gênero?

“A transformação demanda uma mudança maior do que simplesmente aumentar a influência de grupos anteriormente excluídos...”

(Waylen 2008: 255)

As interpretações de governança com perspectiva de gênero dependerão das instituições envolvidas e de seu entendimento sobre governança. De forma geral, a governança com perspectiva de gênero começa colocando a igualdade de gênero e justiça social em seu cerne. Ela precisa reconhecer as diferentes necessidades, interesses, prioridades e responsabilidades dos homens e das mulheres, além de combater as desigualdades de gênero enraizadas. As questões de igualdade de gênero, como remuneração igual, o direito das mulheres a participar nas decisões, a violência doméstica e o reconhecimento do trabalho de assistência não remunerado, devem ser seriamente considerados. Suas instituições e processos devem ser elaborados para identificar e integrar as diferenças de gênero em todos os aspectos da tomada de decisão, para que as políticas, planos e programas beneficiem igualmente a todas as mulheres e homens da sociedade. É importante observar que a governança com perspectiva de gênero significa que as mulheres e os homens devem ter o mesmo envolvimento no planejamento e na implantação dessas instituições e processos.

Como mencionado no capítulo 1, o trabalho de gênero e governança tende a considerar a maior representatividade de mulheres na governança como significado de uma governança com perspectiva de gênero. Com certeza, permitir que uma “massa crítica” (Ashworth 1996) diversa de mulheres participe do governo por meio de mecanismos como os sistemas de cota, permitindo que elas exerçam sua cidadania pelo voto e como parte dos órgãos nacionais e locais de decisão, é um bom ponto de partida, no mínimo porque pode criar força o bastante em números para impedir que as demandas coletivas das mulheres sejam ignoradas ou que as preocupações de gênero de alguns grupos não sejam levadas em consideração (veja o Capítulo 4). Envolver as mulheres nos processos de responsabilização que são ligados a iniciativas que promovam a governança efetiva, ou ‘boa governança’, também é um passo importante. Mas não devemos supor que esses tipos de estratégias resultarão automaticamente em governança com perspectiva de gênero. Para serem efetivas, essas estratégias devem se basear em uma mudança da cultura das instituições, dos processos e das relações de governança (veja a Seca 3.5.2). Essas mudanças devem ocorrer em todos os níveis, da governança global ao lar, e das escolas até a mídia. Para alcançar essas metas é necessária uma abordagem multidimensional, que envolva a avaliação das atuais desigualdades de gênero e as barreiras à participação das mulheres, além do desenvolvimento de soluções efetivas (o Capítulo 6 apresenta os métodos de implantação).

Se as agências e instituições de qualquer nível levarem a sério a realização de uma abordagem à governança, com perspectiva de gênero, elas precisam começar com os próprios conceitos. Qual a definição de governança com perspectiva de gênero e como elas estão estabelecendo suas metas? Em segundo lugar, elas precisam analisar criticamente os diversos elementos que compõem o ‘o que’ da governança, ou seja, os mecanismos pelos quais a governança é ‘feita’. De forma geral, esses elementos podem ser divididos em: instituições e processos de governança e as relações humanas nas e entre as instituições. Eles também precisam considerar com atenção os princípios que usam para avaliar o ‘como’ ou a qualidade da governança. Até que ponto a forma como eles entendem e colocam os princípios de responsabilidade, responsividade e outros em prática, reflete as situações dos homens e das mulheres, e até que ponto os indicadores usados para medir a governança, em relação a esses princípios, incorporam a perspectiva de gênero? Por fim, as instituições e agências de governança precisam considerar as abordagens práticas que usarão para trazer maior igualdade de gênero às suas instituições e práticas, inclusive como elas aplicarão princípios que considerem mais a questão de gênero para gerar uma governança efetiva (veja o capítulo 6).

3.5.1 Desenvolvendo uma definição de governança com perspectiva de gênero

Uma definição holística de governança, com perspectiva de gênero, deve reconhecer os processos de governança em todos os níveis, assim como a diversidade dos cidadãos por meio de seu gênero, sexualidade e etnicidade. Também é necessário reconhecer que as políticas existentes, os processos e as tradições estão cheios de desigualdades, que devem ser abordadas para que a reforma com perspectiva de gênero aconteça. Então, uma definição de governança e de boa governança que seja mais progressiva e sensível a gênero demanda:

- Esclarecimentos sobre os mecanismos de gênero da governança. Quais as dinâmicas de gênero das instituições, dos processos e das relações, pelas quais o trabalho diário da governança é realizado?
- Esclarecimento sobre as metas de governança em termos de atingir a igualdade de gênero.
- Esclarecimento sobre os atores da governança. Como as instituições de governança entendem a 'cidadania'? Quem é visto como participante da governança e quem é considerado beneficiário?
- Esclarecimento sobre o que torna a governança efetiva, sob uma perspectiva de igualdade de gênero. O que significa 'governança com perspectiva de gênero' e como ela pode ser avaliada?

Algumas das formas sugeridas para pensar e reconstruir a governança são apresentadas abaixo.

3.5.2 Vendo os mecanismos de governança pelas lentes de gênero

As definições e entendimentos de governança devem reconhecer que os mecanismos de governança, suas instituições, processos e relações, fazem diferenciação de gênero e devem ser combatidos. Com isso teremos maior clareza para identificar *o que* precisa mudar, *onde* essas mudanças são necessárias e *quem* precisa fazer as mudanças. Para ajudar este processo, apresentamos abaixo uma perspectiva de gênero sobre alguns dos principais componentes da governança.

Governança como instituições com base em gênero

As instituições são apenas um elemento da governança, mas são os lugares mais importantes para mudança, já que costumam reproduzir as desigualdades de gênero em suas estruturas, processos e políticas. As *instituições* geralmente são estruturas e mecanismos hierárquicos, como os Parlamentos, que foram criadas há muito tempo. No entanto, as instituições também existem em formas menos tangíveis de 'contratos' sociais, como o casamento, que geralmente são aceitos como a norma. Nos dois casos, as divisões institucionais são permeadas das relações de poderes e as reproduzem. Essas relações têm suas raízes em diferenças de classe, raça e gênero, privilegiando determinados atores, geralmente os homens, brancos e que freqüentaram a escola (veja Goetz 1997, 2007). As desigualdades são perpetuadas pelas instituições porque os que estão no poder geralmente não as combatem, continuando a favorecer outros como eles para os cargos de autoridade. Para realmente mudar as instituições, é recomendável entender como e por que determinadas hierarquias existem, por que os sistemas institucionais construtivos e burocráticos foram elaborados de determinada forma, e por que certas práticas se tornaram normas (Goetz 1997).

Governança como processos com base em gênero

As instituições são a pedra fundamental dos *processos* que orientam a governança. Esses processos variam de altas decisões sobre mudanças políticas e implantação da nova legislação, até a administração rotineira e diária, que é parte da governança no nível global, nacional e local. Os processos de governança acontecem nas instituições e entre elas. Os processos de governança costumam reforçar as divisões entre os que trabalham em instituições de governança, por causa da forma como as tarefas e responsabilidades são distribuídas. As pessoas com maior presença e autoridade institucional, inclusive os Membros do Parlamento (MP), diretores das OSC ou funcionários públicos do alto escalão, geralmente estão envolvidos em processos que têm implicações significativas e perceptíveis, que têm peso. Aqueles mais abaixo na pirâmide institucional, que geralmente são mulheres por causa das barreiras institucionais que evitam sua ascensão na carreira, normalmente são responsáveis pelas tarefas rotineiras, não especializadas, que costumam ser imperceptíveis. Esses são mais alguns fatores que reforçam essas divisões e formas de exclusão. Por exemplo, geralmente o tipo de linguagem usada nas decisões de alto nível implica um determinado antecedente acadêmico e treinamento, onde algumas pessoas são excluídas com base em gênero, sexualidade, classe, raça ou etnicidade (Ashworth 1996: 2; Dovi 2002, 2007).

Governança como relações com base em gênero

As *relações* são centrais para os processos institucionais, ou seja, a forma como as pessoas interagem nas instituições e a forma como se comportam em relação às pessoas externas a elas. Neste relatório, as dinâmicas de poder que geralmente são desiguais entre os homens e as mulheres, nas instituições formais e informais, são extremamente importantes. Mas também é importante considerar como os homens de diferentes estratos sociais se relacionam uns com os outros. As boas relações de gênero são essenciais para o sucesso das reformas com base em gênero na governança. Por exemplo, a incorporação de gênero não será levada a sério se não forem criadas relações de trabalho entre assessores de gênero e atores nas instituições e setores principais do governo. Também é essencial permitir um diálogo entre os atores envolvidos em diferentes níveis de governança para assegurar que as preocupações dos homens e mulheres dêem insumos aos formuladores de política nacionais, por meio do governo local e de processos de consulta, e assegurar que as leis com perspectiva de gênero sejam efetivamente implementadas (veja, por exemplo, o estudo de caso sobre leis de violência com base em gênero nas Filipinas, Capítulo 4).

3.5.3 Reconstruindo a cidadania pelas lentes de gênero

Os seres humanos estão embutidos em redes sociais integradas em nível de família, comunidade e nacional (Yuval-Davis 1997; Bulbeck 1998). Por causa disso, a noção e a experiência de cidadania não podem ser entendidas separadamente do gênero de uma pessoa ou de outros aspectos de suas identidades. Por exemplo, se as mulheres são sujeitas a formas de discriminação que são reforçadas pela cultura, religião ou lei, tais como a incapacidade de pedir o divórcio ou sair de casa para votar, é difícil ver como elas poderiam exercer uma cidadania integral e igual, sem analisar essas áreas de discriminação (Jayal 2003: 104; Tambiah 2003). Portanto, uma abordagem realmente voltada ao cidadão precisa abranger a complexidade dos cidadãos, levando em consideração suas lealdades geralmente conflitantes e desafiando as barreiras sociais e culturais à igualdade. O *Cutting Edge Pack* do BRIDGE sobre Gênero e Cidadania identifica como é necessária uma perspectiva de gênero sobre a cidadania (veja o quadro abaixo).

Analisar a cidadania por uma perspectiva de gênero significa:

Combater a idéia de uma divisão entre 'público' e 'privado':

- Vincular os erros 'privados', como violência doméstica, às soluções públicas
- A inclusão necessária de gênero 'privado' na política, tais como a extensão dos direitos para incluir o bem-estar e serviços de cuidado das crianças.
- Redefinição do 'político' para incluir a tomada de decisão informal e privada ou comunitária.

Mobilização para a mudança promovendo a cidadania ativa com base em gênero:

- Aumentar o conhecimento das mulheres sobre sua exclusão
- Apoiar os grupos de mulheres e as ONGs
- Criar espaços para interação entre cidadãos e instituições

(Adaptado de Meer e Sever 2004a: 22–30)

3.5.4 Reconstruindo as metas de governança por uma lente de gênero

Quando as organizações têm uma noção mais clara dos mecanismos de governança que precisam incorporar a perspectiva de gênero para possibilitar a mudança, elas devem esclarecer o que querem dizer com boa governança, ou governança efetiva. Quais as metas da governança efetiva e elas são focadas o bastante na igualdade de gênero? Quais os princípios cruciais para alcançar essas metas, até que ponto o entendimento que têm sobre esses princípios leva em consideração o gênero e como elas avaliarão o progresso em relação às metas, mediante a aplicação dos princípios?

Incorporando o gênero à democracia

As instituições que promovem abordagens de governança descentralizadas e democratizadas, com base nos princípios de governança de responsabilização, transparência, abrangência e outros, podem considerar a democracia como uma meta prioritária. Contudo, até que ponto seu entendimento de democracia considera o gênero? Ele coloca os direitos e a igualdade, especialmente a igualdade de gênero, em seu cerne? Ele especifica a necessidade de as instituições de governança serem responsabilizadas por seu desempenho na realização da igualdade de gênero e por seu compromisso de criar parcerias iguais entre homens e mulheres nos processos de governança? Ele enfatiza a necessidade de responsividade para as necessidades dos homens e das mulheres?

Incorporando o gênero à redução da pobreza

A forma como as instituições definem e entendem a pobreza afetará a efetividade de suas estratégias para lidar com as desigualdades de gênero. Se elas encararem a redução da pobreza meramente como um aumento nos bens materiais e nos recursos financeiros das pessoas e das sociedades, elas podem deixar de abordar as dimensões sociais da pobreza, como o acesso desigual aos recursos ou oportunidades que reforçam a

desigualdade de gênero. Por outro lado, uma abordagem de capacidades para a pobreza demanda que as instituições se concentrem em se os cidadãos têm acesso igualitário aos recursos e às oportunidades, inclusive educação, boa saúde e direitos e escolhas, que são considerados necessários para o bem-estar. Segundo esta abordagem, a desigualdade de gênero é um aspecto da pobreza e precisa ser tratada antes de realizar a redução da pobreza.

Incorporando o gênero à realização dos direitos

A legislação internacional de direitos humanos prevê uma estrutura formal, um conjunto de 'normas' e padrões universais para avaliar a legislação e os procedimentos dos países, embora geralmente de forma informal. Contudo, é importante que as instituições de governança abordem explicitamente os direitos das mulheres. Frequentemente os direitos são considerados neutros em termos de gênero, ou seja, que se aplicam a todos, independentemente de seu gênero. Mas quando o 'titular do direito' é uma mulher, a capacidade de reivindicar esses direitos pode ser bastante comprometida. Embora haja alguns poucos canais oficiais para garantir o cumprimento dos Estados, os governos que ratificaram as convenções como a CEDAW têm a *obrigação* de promover a realização dos direitos em seu eleitorado. Eles também são obrigados a fornecer *condições favoráveis* para que as pessoas reivindiquem seus direitos, inclusive leis nacionais baseadas em direitos, sistemas legais democráticos e mecanismos efetivos de responsabilização (Jayal 2003: 104).

Incorporando o gênero à justiça social

Justiça social se refere às sociedades onde todos desfrutam de plena cidadania e são tratados com igual respeito.

Isso significa que as mulheres e os homens devem ter mais direito a uma renda, habitação e outras necessidades básicas, além de terem as mesmas oportunidades e chances na vida. Também não devem ser sujeitos a qualquer discriminação, por qualquer motivo.

Igualdade de gênero

A igualdade de gênero pressupõe que as mulheres e os homens tenham oportunidades e resultados iguais na vida, inclusive acesso, propriedade e controle iguais sobre os recursos e os processos de decisão. Também parte do princípio que as mulheres e os homens sejam valorizados da mesma forma, com liberdade de desenvolver suas habilidades pessoais e fazer escolhas sem limites impostos por rígidos papéis de gênero, preconceitos e discriminação. Além disso, demanda que todos os seres humanos, sejam mulheres ou homens, consigam realizar seus direitos humanos fundamentais (Esplen 2009b: 2).

3.5.5 Reconstruindo os princípios de governança por uma lente de gênero

A seguir, nós analisamos como os princípios de boa governança apresentados no Capítulo 2 podem ser estabelecidos para favorecer mais igualdade de gênero.

Incorporando o gênero à responsabilização

Há três passos claros para alcançar mecanismos de responsabilização e relações com maior perspectiva de gênero. Em primeiro lugar, é essencial garantir que as políticas, leis e orçamentos, assim como outros produtos

das decisões, sejam informados pelas questões e preocupações de gênero. Para que isso aconteça, é necessário um equilíbrio de gênero em todas as instâncias de decisão e não somente naquelas que parecem afetar principalmente as mulheres. Por exemplo, uma forte voz feminina nesses processos de decisão deve resultar em questões como a necessidade de lidar com a violência doméstica, que está longe da agenda política mais alta (consulte UNIFEM 2008). Em segundo lugar, as mulheres precisam estar totalmente cientes e envolvidas nos processos de prestação de contas dos atores, quer sejam formais ou informais. Em terceiro lugar, são necessárias medidas claras de responsabilização que incluam os indicadores de desempenho das instituições de governança sobre igualdade de gênero, tanto dentro das instituições quanto nas políticas que elas geram. Essas medidas precisam ser adequadas, refletindo a qualidade da responsabilização com perspectiva de gênero, assim como o número de mulheres envolvidas. Elas devem ser desenvolvidas por processos participativos baseados em diversos significados de responsabilização para homens e mulheres. As avaliações de desempenho, com base nessas medidas, precisam ser realizadas tanto internamente como por auditorias externas.

Incorporando o gênero à transparência

Os processos de governança devem ser transparentes para *todos* os cidadãos. Isso significa pensar o que quer dizer transparência para as mulheres e os homens, especialmente as situações sociais ou culturais, considerando quais podem ser as limitações a essa transparência e lidar com elas. As organizações precisam encontrar formas adequadas de passar a informação como, por exemplo, se as mulheres tiverem pouca capacidade de ler e escrever por causa do acesso desigual à educação, a informação deve ser compartilhada verbalmente, pelo rádio ou televisão, ou outras formas que não envolvam a palavra escrita. As informações sobre processos de governança também devem ser disponibilizadas nas instituições locais e nas áreas rurais, já que as mulheres talvez não possam viajar para as cidades por causa de restrições culturais à sua mobilidade, ou porque precisam tomar conta dos dependentes em casa.

Incorporando o gênero ao escopo

Ao formular a definição do escopo usando uma perspectiva de gênero, é útil começar analisando quem pode ser excluído do processo de governança e quais os motivos para tanto. Por exemplo, as mulheres podem não estar presentes nas consultas e reuniões, ou talvez não possam votar, porque não há expectativas que elas devam agir assim. Também é necessário responder às perguntas sobre quem é incluído. Os que participam dessas consultas são representantes de uma grande variedade de cidadãos? Por exemplo, há uma forte presença da minoria? As pessoas portadoras de necessidades especiais estão representadas? Todos os incluídos têm a mesma voz, podem falar com liberdade e têm suas opiniões respeitadas? O Capítulo 6, assim como todo o relatório, apresenta algumas abordagens úteis para tornar a governança mais inclusiva.

Incorporando o gênero à responsividade

As instituições de governança não serão responsivas a menos que entendam as necessidades e situações dos homens e das mulheres. Isso significa não só incluir mais mulheres nos processos de governança, mas também ouvir às mulheres e oferecer espaço onde elas possam falar com liberdade. Também é vital adotar medidas efetivas para avaliar os níveis de responsividade, ou seja, por exemplo, desenvolver indicadores que mostrem

se as mudanças nos serviços conseguiram atender às necessidades de todos os membros da comunidade, possibilitando o aprendizado com o que não funcionou bem.

Incorporando o gênero aos princípios de igualdade

As instituições de governança precisam promover a igualdade de gênero como um princípio norteador de suas políticas, por exemplo, garantindo que as mulheres e os homens tenham acesso igual aos recursos. A igualdade de gênero também deve ser uma *meta* para as instituições. Isso significa compartilhar o poder e as oportunidades institucionais com igualdade entre as mulheres e os homens, assegurando que eles sejam igualmente recompensados por seus insumos. Também é uma meta social mais ampla, que proporciona às mulheres e aos homens as mesmas opções de vida e direitos aos recursos, assim como oportunidades como educação.

Naripokkho – combatendo as desigualdades de gênero em Bangladesh

‘As mulheres em Bangladesh interessavam aos partidos políticos só até onde representavam votos. Nós éramos de interesse para as agências de desenvolvimento apenas no que diz respeito a nossos papéis como mães e prestadoras de cuidado às famílias e aos lares. Nos dois casos, nossas preocupações eram secundárias a questões mais ‘importantes, como questões de poder de Estado e regra, e “mitigação” da pobreza. As desigualdades fundamentais em relação aos direitos e liberdades formais, assim como na realidade da vida diárias, não eram abordadas. Acima de tudo, não havia um entendimento sobre a necessidade de mudar os significados do que deve ser um homem ou uma mulher em nosso mundo’.

(Shireen Huq, Naripokkho, uma organização de mulheres fundada em 1983, em Meer e Sever 2004: 3)

Incorporando o gênero à sustentação dos direitos

É essencial haver um compromisso de respeitar aos direitos humanos para qualquer governança efetiva, mas é necessário fazer uma distinção entre mulheres e meninas e homens e meninos, no que diz respeito aos direitos. Os direitos das mulheres dizem respeito especificamente às liberdades e aos direitos das mulheres e crianças de todas as idades, especialmente aquelas que foram renegadas ou ignoradas por causa de desigualdades de gênero. Na maioria das sociedades, os direitos das mulheres são violados em algum ponto. Por exemplo, em todos os lugares há casos onde os direitos das mulheres a pagamento igual, voz igual e reconhecimento igual são ignorados. Outros fatores, como histórico cultural ou religioso, normas sociais e níveis de pobreza, podem prejudicar ainda mais os direitos das mulheres. As leis consuetudinárias podem privar as mulheres do direito à herança da terra, ou à sua propriedade ou a buscar educação. As leis estatutárias podem não reconhecer o direito das mulheres a não serem vítimas de violência doméstica, enquanto em alguns lugares as mulheres ainda não têm direito a votar.

Incorporando o gênero aos compromissos de aderir à regra da lei

Uma abordagem com perspectiva de gênero para seguir a regra da lei demanda a existência de marcos legais e leis que não sejam discriminatórias de forma alguma, com base nos princípios de igualdade de gênero e

direitos humanos, inclusive os direitos das mulheres. Também é importante que os órgãos encarregados de executar as leis tenham um equilíbrio de gênero, especialmente em seus próprios processos de decisão.

3.6 Abordagens prática à governança com perspectiva de gênero?

O passo final, porém mais desafiador, para alcançar a governança com perspectiva de gênero, é pensar quais as abordagens práticas que devem ser adotadas, o que deve acontecer para gerar as mudanças que mencionamos acima. Se as instituições de governança e os atores quiserem assegurar a sustentabilidade de qualquer mudança realizada, assim como garantir que elas façam diferença em longo prazo, elas precisam:

- **Identificar o problema.** Onde estão as desigualdades de gênero, inclusive em instituições, processos e relações de governança específicos, e como elas são criadas e perpetuadas pelas desigualdades nas sociedades? Isso ajudará a fornecer metas 'transformadoras' para as instituições de governança, em termos da realização da igualdade de gênero.
- **Encontrar soluções e estratégias focadas e apropriadas.** Após descobrir a extensão do problema, é necessário encontrar soluções que não só lidem com as desigualdades de gênero existentes, mas que *possibilitem* a igualdade de gênero em processos futuros. Entre eles, há a permissão da participação das mulheres nas instituições da governança e a capacitação das mulheres para uma participação efetiva.
- Reconhecer que **não há uma fórmula para alcançar a perspectiva de gênero e a igualdade de gênero** nos processos de governança. Pelo contrário, as pessoas que querem garantir que essas profundas mudanças aconteçam devem 'identificar os elementos críticos da melhor prática existente... e adaptá-los às contingências de cada país' (Ashworth 1996: 14).

Principais pontos do Capítulo 3

- Apesar das reformas de governança, há uma falha fundamental no combate às relações de poder desiguais entre os gêneros e a outras formas de exclusão, que são inerentes às sociedades e às instituições.
- Os processos de decisão em todos os tipos de instituição de governança tendem a excluir as mulheres. E quando elas se envolvem, elas tendem a ser marginalizadas.
- A governança não pode ser efetiva, a menos que incorpore a perspectiva de gênero, em termos de equilíbrio de gênero dos tomadores de decisão, mas também em termos de suas políticas e decisões, e os resultados para as mulheres, realização de seus direitos e a realização da igualdade de gênero.
- A governança com perspectiva de gênero deve ter como eixo central a igualdade de gênero e a justiça social, reconhecendo as diferentes necessidades dos homens e das mulheres, combatendo as desigualdades de gênero na sociedade ou na comunidade, com base em instituições, processos e relações igualitárias.
- As instituições de governança que pretendem incorporar mais perspectiva de gênero devem analisar suas metas e princípios pela lente de gênero. Elas devem avaliar suas práticas e os impactos de seus processos

em termos de igualdade de gênero, para identificar lacunas e problemas e, então, encontrar as soluções e estratégias adequadas.

Os capítulos 4 e 5 analisam as instituições governamentais e globais de governança e os tipos de barreiras à igualdade de gênero que podem existir nas instituições de governança em nível nacional, local e global, assim como exemplos de estudo de caso sobre o que funcionou.

4 GOVERNO E GÊNERO

‘Mesmo que a necessidade de ir além do Estado seja inquestionável, a importância da intervenção estatal para os grupos sociais menos favorecidos não pode ser subestimada’.

(Jayal 2003: 99)

Embora a governança exceda às instituições do Estado, começamos avaliando as barreiras e oportunidades para o governo nacional e local, com perspectiva de gênero¹⁴ por causa da influência imediata destas instituições sobre os homens e as mulheres, também a maioria da literatura atual aborda esta instância. Este capítulo analisa, com uma visão crítica, algumas das reformas de igualdade de gênero, inclusive os sistemas de cota e os mecanismos de mulheres que foram introduzidos em nível de governo nacional e local. Ele reflete sobre as formas como essas reformas foram implantadas em diversos contextos globais, além de considerar sua efetividade na realização da governança com perspectiva de gênero. O capítulo analisa, ainda, o potencial de descentralização para permitir a participação efetiva das mulheres na governança, considerando as estruturas locais de governo como o sistema *panhayat* na Índia, e processos de consulta, liderados pelo cidadão, que informam a prestação de serviços. Considera, ainda, o papel das OSC, especialmente daquelas ligadas ao movimento de mulheres, para catalisar e manter a mudança. O capítulo identifica os atuais obstáculos e as áreas de boa prática de diferentes regiões globais, que podem ser adaptadas a diferentes contextos culturais, políticos e sociais específicos. Embora nossos exemplos sejam retirados principalmente dos países em desenvolvimento no hemisfério sul, é importante lembrar que a 'boa' governança e a 'má' governança podem ser encontradas tanto no governo do norte quanto do sul.

4.1 O que é 'o Estado'?

Uma visão comum é que o Estado¹⁵ é uma instituição unitária. Mas, na realidade, os Estados são muito mais complexos, abrangendo os diversos cargos do governo, inclusive: funções de servidores públicos e conselhos locais; a polícia e o judiciário; os militares; escolas; e, serviços de saúde, para citar alguns, onde cada um é dividido em funções (Randall e Waylen 1998: 4). Como enfatizado nos Capítulos 1 e 2, os processos nacionais de governo estão se tornando cada vez mais descentralizados, com alguma atenção aos mecanismos de consulta e participativos. No entanto, independentemente de qual descentralizados os governos se tornem, o Estado mantém um nível de autoridade que o converte em um mecanismo chave para institucionalizar a mudança e endossar as decisões. Alinhado aos compromissos com as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) e as convenções relevantes da ONU, como a CEDAW, os governos precisam assumir a

14 O governo é o órgão em qualquer organização que detém a autoridade de fazer e o poder de executar as leis, regulamentos ou regras. Normalmente, o governo se refere a um governo civil, seja local, provincial ou nacional, mas as organizações acadêmicas, religiosas ou outras organizações formais também são administradas por órgãos de governo (Fonte: Wikipedia).

15 Um Estado é uma associação política com soberania efetiva sobre uma área geográfica ou que representa uma população. Eles podem ser nação Estado, Estados sub-nacionais ou Estados multinacionais. Geralmente um Estado inclui o conjunto de instituições que reivindicam a autoridade para fazer as regras que governam os povos da sociedade naquele território, apesar de seu status de Estado depender, em parte, de ser reconhecido por vários outros Estados como detentor de soberania interna e externa sobre si (Fonte: Wikipedia).

responsabilidade por garantir a prestação de serviços básicos, de forma acessível, a todos os cidadãos, com qualidade adequada (PNUD 2008: 5).

Os governos nacionais são cada vez mais considerados como atores em redes globais, em consequência de sua participação em instituições globais e regionais, tais como a OMC, UE e a União Africana, seu status de recipiendários ou doadores de assistência, ou seu compromisso com a legislação internacional de direitos humanos (veja o Capítulo 5). Em parte por causa desses vínculos globais e regionais, muitos governos de países se comprometeram em atingir a MDM 3, de igualdade de gênero, honrando a CEDAW e respeitando as recomendações do BPfA para abordar a questão de igualdade de gênero e direitos de mulheres como uma preocupação nacional.

Plataforma de Ação de Pequim (BPfA)

A BPfA apresenta um conjunto estratégico de metas para as nações participantes, que pode ser resumido como segue: estabelecer um cronograma para dar um fim a qualquer discriminação contra as mulheres, em linha com a CEDAW; iniciar medidas para alcançar uma meta de 50% de representação das mulheres nos cargos nacionais com poder de decisão; e, possibilitar maior acesso às oportunidades políticas e econômicas para as mulheres (página da Plataforma de Pequim). A Plataforma promove a incorporação de gênero como um veículo chave para fazer progredir a igualdade de gênero, a ser mediada por mecanismos institucionais específicos, tais como ministérios de mulheres, assim como pela alocação de recursos nacionais e internacionais. Esses são considerados passos essenciais garantindo o acesso das mulheres e sua total participação nas estruturas de poder e nas tomadas de decisão.

(Karam 2000: 17)

Gênero e as MDM

Em 2000, os líderes mundiais de 189 países assumiram um compromisso, na Cúpula do Milênio da ONU, para alcançar as oito metas de desenvolvimento de: acabar com a fome, alcançar a educação universal, alcançar a igualdade de gênero, se concentrar na saúde infantil e materna, combater o HIV/AIDS, alcançar a sustentabilidade ambiental e criar parcerias globais. A MDM 3 tem a ver com a promoção de igualdade de gênero e a autonomia das mulheres, com base em sete prioridades: fortalecimento da educação pós-primária para as meninas, garantia de direitos sexuais e reprodutivos, investimento em infra-estrutura com perspectiva de gênero, garantia do direito das mulheres e meninas à propriedade, eliminação da desigualdade de gênero no emprego, aumentar a parcela de mulheres ocupando cargos no governo nacional e local, e combater a violência contra mulheres e meninas.

4.2 Quais são algumas desigualdades de gênero na governança?

À luz da BPfA, da MDM 3 e da CEDAW, vários governos aprimoraram as medidas com perspectiva de gênero existentes e começaram outras novas. A mais visível delas é a criação ou o aprimoramento de ministérios de mulheres e unidades de gênero, a atenção renovada ao desenvolvimento de planos de ação de gênero e a introdução de cotas para promover a representação das mulheres nos órgãos de decisão nacionais e locais. Os pontos fortes e fracos dessas reformas são analisados na Seção 4, mas nesta seção nos concentramos em áreas onde os governos não têm alcançado a igualdade de gênero e os direitos das mulheres.

4.2.1 As próprias instituições do governo reforçam um equilíbrio de poder de gênero desigual

As desigualdades de gênero estão embutidas nos processos, nas regras e nas relações das instituições de governo que, por sua vez, influenciam as decisões que moldam as relações de gênero e as identidades em nível nacional, local, doméstico e individual, contribuindo com a perpetuação das desigualdades com base em gênero. O campo da política é a arena onde essas desigualdades têm sido mais evidentes, com os homens ocupando a grande maioria dos cargos de poder no governo nacional e local (veja Ashworth 1996; Waylen 2008; Shvedova 2005: 35). Não só os que têm poder nos partidos políticos tendem a ser homens, mas se espera que eles incorporem um tipo estereotipado e heterossexual de masculinidade, correndo o risco de perder a credibilidade se forem ‘tachados’ de homossexual (Randall e Waylen 1998: 8). Também há diferenças *entre* as mulheres. Uma análise dos sistemas de cotas mostra que, apesar de ser fundamental para aumentar a representação geral das mulheres, elas não necessariamente dão visibilidade às perspectivas das mulheres indígenas, tampouco garantem o exercício dos direitos democráticos (Ranaboldo et al. 2006; consulte também Dovi 2002, 2007). Nós já discutimos algumas barreiras que impedem que as mulheres entre na governança de forma mais geral, que se aplicam a todos os níveis de governo, inclusive as instituições de governo e as instituições globais. Agora nos voltamos aos desafios que as mulheres enfrentam quando chegam ao governo, antes de analisarmos algumas soluções.

4.2.2 As mulheres precisam batalhar contra o sistema quando chegam ao governo

Há um consenso geral que, mesmo quando as cotas facilitam a entrada das mulheres no governo, levando a um número maior de mulheres em cargos estaduais eleitos, ainda há um grande número de barreiras, em grande parte nas instituições do estado, que evitam sua participação integral na vida governamental e nos processos de decisão. Até que essas questões sejam abordadas, as cotas só poderão servir de pedra fundamental para a criação de um maquinário de Estado com perspectiva de gênero. Exploramos abaixo algumas dessas barreiras.

Barreiras sociais à inclusão

Um ambiente social e cultural que discrimina contra as mulheres por meio de suas leis, costumes e expectativas, impedirá a participação efetiva das mulheres na vida política, especialmente se houver limitações à sua mobilidade e liberdade de participar nos debates com homens. Isso significa que mesmo que as mulheres tenham a capacidade de participar nos processos de governança, elas podem ser impedidas de fazê-lo.

A carga dupla

Quando as mulheres são eleitas para cargos do governo, elas podem esperar trabalhar por muitas horas, com um horário inflexível, que inclui o trabalho à noite e nos finais de semana. Como normalmente se espera que as mulheres assumam o trabalho não remunerado de cuidar dos dependentes e da casa, elas podem ter uma 'dupla carga' de trabalho na sua vida profissional e no lar. Para algumas, a tensão de tentar conciliar e atender essas duas demandas pode afetar seu desenvolvimento profissional e, em alguns casos, fazer com que elas larguem os cargos no governo. Um estudo realizado na Bretanha em 1994 demonstra que 85% das mulheres com menos de 45 anos largaram o governo por motivos não eleitorais, e 63% desses casos foi por causa das dificuldades de equilibrar o trabalho doméstico e a carreira (Van Donk 1997, citado em Evertzen 2991). Encorajar os homens a compartilharem parte dessas responsabilidades poderia permitir a participação das mulheres na governança, mas as atitudes sociais em relação aos papéis masculinos e femininos devem mudar para que isso aconteça.

Discriminação

As mulheres também estão sujeitas à discriminação pessoal com base em gênero, com mais discriminação se forem negras ou portadoras de necessidades especiais, por exemplo. A discriminação pode ser passiva como, por exemplo, as mulheres serem ignoradas nas reuniões. Também pode ser clareamento abusiva, expressa por agressões verbais que costumam ser sexualizadas, refletindo as atitudes ambivalentes de alguns homens em relação às mulheres que podem estar cruzando as fronteiras culturais e desafiando as expectativas tradicionais para participar do governo (Tambiah 2003), bem como em direção àquelas que desviam das expectativas normativas de gênero e sexualidade. Mesmo os espaços físicos do governo podem alienar as mulheres parlamentares. Uma ex-parlamentar de Uganda explicou: 'Nós só tínhamos um banheiro e os homens tinham cerca de seis e você via esses homens entrando e saindo, e voltando. Então uma vez eu fui ao banheiro masculino e eles me disseram: com licença, o que a senhora faz aqui?' (Hon. Sheila Kawamara-Mishambi, comunicação pessoal). Por sua vez, as pessoas transexuais enfrentam muita discriminação e, dependendo do contexto cultural, os homens sabidamente homossexuais podem sofrer um preconceito tão grande que se torna praticamente impossível entrar ou participar desses espaços.

Barreiras institucionais à inclusão em processos de alto nível

As visões distorcidas, mas geralmente aceitas, sobre as diferentes habilidades das mulheres e dos homens, e os direitos adquiridos, assim como uma falta de vontade de compartilhar as questões 'reais' com as mulheres no governo, significam que questões de alta importância política e seus processos de tomada de decisão em alto nível geralmente permanecem nas mãos dos homens privilegiados, que tendem a dominar as instituições de governança. As mulheres normalmente recebem tarefas ministeriais 'leves', que tratam de questões de educação ou saúde, enquanto os homens acompanham as questões 'duras' de comércio e finanças (Tambiah 2003: 84; Pedwell e Rennons 2007: 17). Também é de se esperar que as questões relacionadas diretamente às mulheres, como saúde reprodutiva, fiquem totalmente sob a administração feminina, resultando em uma separação entre as questões das mulheres e o contexto mais amplo de relações de poder de gênero, assim desestabilizando as tentativas de promoção, cooperação e entendimento com os homens que trabalham nas instituições do Estado.

Falta de conexões geralmente necessárias para ‘chegar lá’ na política

Sem apoio financeiro ou político, muitas mulheres com potencial de liderança não são sequer consideradas para o cargo, principalmente em nível nacional. Uma falta de conexões familiares pode representar uma grande barreira à capacidade das mulheres de ocuparem postos de autoridade no governo. Os sistemas de rede de fisiologismo e parentesco significam que muitas mulheres em cargos nacionais do Estado são membros da elite, vieram de dinastias políticas, apesar de a falta de vínculos poder não ser um barreira tão importante para a eleição em nível local. Por exemplo, os estudos sobre as *panchayat*, as instituições do governo local da Índia (veja abaixo), mostram que a iniciativa apresentada, a participação nas atividades comunitárias e as relações pessoais de confiança e cooperação, ou capital social, têm sido fundamentais para permitir a entrada das mulheres em uma arena política local (Basu 2003).

Falta do financiamento necessário para apoiar as campanhas políticas

Mesmo quando essas oportunidades existem, o acesso desigual ao capital na forma de terra e outros recursos, faz com que as mulheres geralmente não consigam levantar os fundos necessários para apoiar fortes campanhas políticas. Além disso, os salários relativamente baixos que elas recebem, em comparação aos salários dos homens, além das barreiras impostas à sua promoção a cargos mais bem remunerados, significam que é menos provável que elas consigam economizar para este fim. As mulheres pobres e marginalizadas são afetadas por essa situação de forma desigual, com pouca esperança de participar da corrida política, que é em grande parte definida pela capacidade financeira (Tambiah 2003; Pedwell e Rennons 2007). Contudo, a tecnologia oferece formas de remover essas limitações financeiras, como mostra o partido político das mulheres nas Filipinas, Gabriela (apresentado na seção de partidos de mulheres). A Internet e os telefones celulares são formas pouco onerosas de atingir milhares de potenciais eleitores, tanto local quanto internacionalmente. Porém, o acesso pode ser um problema.

Falta da capacidade necessária para participar do governo

‘Hoje há mais mulheres com coragem de entrar na política ou ocupar cargos de decisão, porque há precedentes, e seus modelos de papéis, há pessoas para servir de exemplo. Então, isso significa que uma nova geração está dizendo: “Se é assim, por que não eu?” O desafio que enfrentamos agora é melhorar a qualidade das mulheres que chegam lá’.

(Hon. Sheila Kawamara-Mishambi, comunicação pessoal de Uganda).

Uma questão chave é que em muitos casos as mulheres, especialmente as que vêm da pobreza, podem não ter a capacidade de explorar integralmente seus cargos no governo. Elas podem não ter confiança ou liderança, ou podem ter pouca capacidade de ler e escrever. Isso pode levar à ridicularização e a críticas por parte de suas contrapartes masculinas (Tambiah 2003: 68). Em alguns casos, os parentes homens das candidatas ou representantes podem tirar vantagem da situação para impor suas próprias agendas, usando as mulheres como porta-voz de suas preocupações (Tambiah 2003: 71; Vyasulu e Vyasulu 2000: 42). Os programas de capacitação fornecidos pelos serviços do Estado ou pelas OSC estão começando a lidar com o problema (veja a Seção 4.7), mas o investimento em ensino inclusivo, com perspectiva de gênero e de alta qualidade, é a única solução em longo prazo.

4.2.3 A igualdade de gênero e os direitos das mulheres normalmente não são considerados prioridades

Mesmo quando há maior representatividade das mulheres no governo, isso não resulta automaticamente em maior visibilidade da igualdade de gênero ou das questões de direitos das mulheres. As mulheres podem encontrar dificuldades em avançar nas questões de gênero, como violência doméstica, ou nas necessidades específicas de saúde e de outros serviços. Como as questões de gênero e direitos das mulheres normalmente serem discretas na política governamental, as mulheres na política podem se sentir isoladas para promover sua importância sobre outras questões (Corner 1998: 37; Ashworth 1996: 7; Basu 2003: 25). Ao invés de lutar para aumentar a visibilidade das questões de igualdade de gênero e direitos das mulheres, elas talvez prefiram ou tenham que adotar as posições predominantes ou seguir a linha de seu partido para conseguirem progredir em suas carreiras (Corner 1998: 38). As mulheres no governo também nem sempre se unem ao redor das mesmas questões. Elas podem vir de diferentes contextos ou estar a serviço de eleitorados bastante distintos. Isso pode levar a mensagens fragmentadas sobre as questões de gênero, assim como a uma falta de força coletiva. Pode até mesmo resultar na marginalização de outras mulheres (veja Dovi 2002, 2007).

4.3 Reformas com perspectiva de gênero no governo: oportunidades e barreiras

Como observado anteriormente, um grande número de governos deu início a reformas para criar maior igualdade de gênero no governo. A mais visível delas é a criação ou o aprimoramento de ministérios de mulheres e unidades de gênero, a atenção renovada ao desenvolvimento de planos de ação de gênero e relatórios da CEDAW, e a introdução de cotas para promover a representação das mulheres nos órgãos de decisão nacionais e locais. Nós analisamos criticamente alguns desses mecanismos, além de apresentarmos recomendações sobre como transformá-los em ferramentas mais eficientes para promover a igualdade de gênero.

4.3.1 Mulheres como eleitoras

As mulheres agora têm direito a votar em 95% dos países, mas geralmente não o fazem por diversos motivos. Se elas têm pouco acesso à educação ou à informação, elas podem desconhecer a importância de votar, ou podem permitir que seus maridos escolham os candidatos nos quais elas votarão. Por causa da responsabilidade de cuidar dos filhos, elas podem não ter tempo para votar. E, por causa das normas culturais, elas podem sofrer restrições quanto a viajar e entrar nas cabines de votação, ou talvez não possam tirar foto para o título de eleitor, porque não podem mostrar seus rostos (Evertzen 2001: 12; Tambiah 2003). Conseqüentemente, as candidatas políticas perdem milhares de potenciais simpatizantes.

4.3.2 Sistemas de cotas: uma avaliação crítica

‘Os números importam. Porque se vocês são só duas no [governo], vocês não mudarão nada. Duas contra 200? O que são vocês? Nada. Você é simplesmente engolida. Antes que você perceba, depois de cinco anos você é um homem na pele de mulher. Então, precisamos de números.

(Hon. Sheila Kawamara-Mishambi, ex-MP, Uganda).

As reformas eleitorais também têm acontecido na forma de sistemas de cota eleitoral, que podem ser aplicadas em três estágios distintos do processo eleitoral. As cotas podem ser empregadas durante o processo de seleção, na forma de uma regra que exija que um determinado percentual de mulheres seja representado na lista de candidatos a serem incluídos em uma lista curta, para serem considerados como candidatos eleitorais. As cotas podem ser empregadas na hora da nomeação, quando os partidos devem assegurar que pelo menos 50% dos candidatos às urnas sejam mulheres. Um terceiro uso das cotas exige que um determinado percentual das cadeiras no parlamento ou nas câmaras locais seja reservado às mulheres. Esta tem sido a forma mais comum de estabelecimento de cota de gênero (veja Dahlerup 2005: 25).

Há evidências que os sistemas de cota tiveram impactos positivos sobre a paridade de gênero nos órgãos legislativos. Em Ruanda, por exemplo, em grande parte por causa da cota constitucional que reservou 24 dos 80 assentos na casa inferior e 30% da casa superior para as mulheres, as eleições de 2003 resultaram em um aumento significativo no número de mulheres eleitas para a assembléia nacional. Isso levou a uma situação na qual 'entre todos os Parlamentos nacionais, Ruanda é o mais próximo de atingir a igualdade entre mulheres e homens' (Shvedova IDEAS 2005: 35). Na América Latina, 11 países adotaram cotas que estabelecem os níveis mínimos de participação das mulheres nas eleições e isso, juntamente com outros fatores como o desenvolvimento social e econômico e a democratização, resultaram em um claro aumento na representatividade política das mulheres em alguns países como, por exemplo, no Brasil. De uma média de 9% em 1990, a representatividade das mulheres nas casas mais baixas dos Parlamentos nacionais aumentou para 17% em 2005, enquanto o número de assentos ocupados por mulheres aumentou de 5 para 13%.¹⁶ Em oposição, depois do sistema de cota expirar em Bangladesh, o percentual de MP femininas caiu de 10% para 2% (Palmieri e Jabre 2005).

Até que ponto as cotas são eficientes para permitir a entrada das mulheres no governo?

Apesar desses números animadores, os sentimentos são mistos em relação a se as cotas são ou não uma forma efetiva de assegurar a igualdade de gênero nos processos de decisão. Há um consenso geral que o sistema de cota é um bom começo, que atrai uma 'massa crítica' de representantes femininas para o mesmo aparato do Estado, que pode ter mais impacto do que teria individualmente (Hamadeh-Banerjee 2000). No entanto, há algumas preocupações no sentido que as cotas sejam tratadas como o limite máximo e não uma meta mínima para a participação das mulheres e para sua expressão no governo. Além disso, a criação de oportunidades para as candidatas pode ser considerada em termos instrumentalistas, como uma forma de incentivar mais mulheres a votarem e, assim, aumentar o poder do partido, sem qualquer intenção de aumentar a perspectiva de gênero nos partidos, ou dar às mulheres qualquer autoridade real quando são eleitas (Al-Jraibi 2000).

Mesmo quando as cotas resultam em um percentual significativo de representantes femininas nas listas eleitorais, as mulheres costumam ficar no fim da lista, reduzindo suas chances de serem eleitas. Uma boa forma de evitar esta situação é usando as listas 'zebra', que alternam homens e mulheres ao invés de separá-los (Beall 2005: 4; Ogunsanya 2004). Outro método é pelo uso das 'cotas com base em resultados', onde as mulheres são eleitas para um número preestabelecido de assentos, através de uma lista 'exclusiva de

16. É necessário observar que esses ganhos não são distribuídos com igualdade. Por motivos culturais e outras razões, a representação das mulheres em alguns países é alta, enquanto em outros, inclusive a Guatemala e Honduras, é muito mais baixa.

mulheres', ou onde a mulher com mais votos é eleita para a legislatura, mesmo que tenha tido menos votos do que um candidato, até que a cota seja preenchida (veja Larsevd and Taphorn 2007). As evidências sugerem que as cotas funcionam melhor quando são empregadas por meio de um sistema representação proporcional¹⁷, protegido por um dos métodos acima, onde a lista de zebra apresenta uma solução popular (Evertzen 2001: 15).

4.3.3 Partidos das mulheres: um meio eficiente para um fim?

Uma forma de superar os obstáculos das listas de partidos como um canal para que as mulheres participem do governo é criar um partido que represente as mulheres e as questões de igualdade de gênero (veja o estudo de caso em Gabriela). Contudo, segundo alguns analistas, o risco dos partidos de mulheres é que eles criem fronteiras ao redor das questões de gênero ao invés de incentivar grandes mudanças em todos os partidos políticos e processos de governo. Elas também lidam com uma faixa mais restrita de questões do que os partidos políticos 'predominantes'.

Gabriela, Filipinas

Gabriela teve início como uma organização de mulheres nas Filipinas, que começou a construir um partido e a fazer campanha por assentos parlamentares em 2000. O partido obteve apoio por meio de campanhas diretas em áreas rurais e urbanas, campanhas realizadas em sítios da Internet como o YouTube, e telefones móveis (ou celulares), que conseguiam atingir vários filipinos que moravam no exterior.¹⁸ Quando o partido concorreu ao Parlamento em 2004, ele tinha mais de 100.000 membros e, em 2007, havia conquistado duas cadeiras. Os membros da Gabriela consideravam o partido político uma extensão do movimento das mulheres, o que permitiu que os MP introduzissem as questões de direitos das mulheres e igualdade de gênero diretamente no governo, ao invés de fazer lobby entre representantes do governo. Os MPs recebem apoio contínuo de seu partido e devem manter seus vínculos com o eleitorado, mediante processos de consulta que envolvem líderes dos movimentos de mulheres, mulheres pobres e advogadas, que desenvolvem a agenda legislativa. Recentemente, foi elaborado um projeto de lei de divórcio, com a perspectiva de gênero, que se encontra em tramitação no Parlamento. Este é um fato bastante significativo, já que atualmente o divórcio não é legal nas Filipinas. O projeto de lei também reconhece a existência de abuso no casamento como um motivo para divórcio, além de ser um problema que precisa ser tratado.

(Com base em uma entrevista com Christina Palabay, Secretária-Geral Nacional da Gabriela)

17. Representação Proporcional (RP) é um sistema eleitoral que visa garantir que o resultado da eleição reflita a proporção de apoio obtido por cada grupo concorrente. Ele é diferente do princípio majoritário, onde o partido que obtiver o maior número de assentos ou votos ganha a eleição (Fonte: Politics.co.uk: [http://www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/domestic-policy/elections/proportional-representation/proportional-representation-\\$366642.htm](http://www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/domestic-policy/elections/proportional-representation/proportional-representation-$366642.htm)).

18. A campanha da Gabriela circulou um texto de apoio para as famílias de migrantes trabalhadores. Os simpatizantes do partido que moravam nas Filipinas foram incentivados a enviar um texto sobre a organização Gabriela para cinco ou dez pessoas for a do país, que deveriam enviar para mais outras cinco.

4.3.4 Mecanismo nacional de mulheres (NWM): barreiras e oportunidades

A necessidade desses mecanismos nacionais de mulheres, na forma de ministérios ou comissões nacionais de mulheres nas instituições de governança do Estado foi identificada pela primeira vez em 1962, pela Comissão da ONU sobre o Status da Mulher e, posteriormente, foi endossada pelo Plano Mundial de Ação que foi lançado em 1975, no início da Década da ONU para Mulheres (Byrne, Laier et al. 1996: 8). Em 1985, 90% dos países havia estabelecido NWM, sendo que este número aumentou depois da BPfA em 1995.

Os mecanismos de mulheres normalmente são na forma de um ministério ou unidade únicos, com responsabilidade por gênero e desenvolvimento, ou uma unidade centralizada que monitora e influencia o planejamento com foco em gênero em todos os setores de desenvolvimento. São usados 'pontos focais' de gênero para facilitar os vínculos entre os NWMs e outros ministérios governamentais. O resultado mais visível desses processos é o gênero nos planos de ação em desenvolvimento onde os NWM têm a tarefa de produzir, que articulam estratégias para integrar o gênero ao planejamento central. Houve alguns impactos positivos resultantes do trabalho dos ministérios de mulheres. Por exemplo, o Ministério das Mulheres em Desenvolvimento em Uganda lançou um processo nacional de consulta, em meados do ano 90, para esclarecer as visões das mulheres sobre a constituição do país, como uma forma de aumentar a influência das mulheres na política nacional (ibid: 73). No entanto, geralmente os NWMs são considerados inadequados de muitas formas, sem poder real ou recursos para serem eficientes e, normalmente, isolados da administração central. Com isso, a meta de incorporação de gênero e influência política é prejudicada (Mukhpadyay 2004: 13).

Limitações à eficiência dos NWMs

Duas grandes barreiras ao sucesso dos mecanismos de mulheres são a falta de recursos adequados e a falta de um claro mandato. Geralmente os mecanismos de mulheres recebem um orçamento apertado, em comparação a outros ministérios, e costumam ser os primeiros a sentir os efeitos de cortes, o que os força a adotar 'estratégias de enfrentamento' como se concentrar em uma única atividade chave (Byrne, Laier et al. 1996: 16; veja também Jad 2006: 12). Como são tão precariamente financiados, raramente contam com pessoal suficiente para elaborar e implantar planos abrangentes. Mesmo com o financiamento adequado, muitos NWM não têm um claro mandato que defina seu poder e papel ou sua relação com outros órgãos de decisão. Além disso, mesmo quando os mecanismos de mulheres implantam as estratégias, seus fracos mecanismos de responsabilização podem levar à evaporação política (Byrne, Laier et al. 1996: 24; veja também Jad 2006: 40).

O compromisso com os próprios mecanismos não é automático, mesmo para os que trabalham com eles, especialmente quando as iniciativas são vistas como uma condição para ajuda e as agendas 'padrões' para aumentar o poder das mulheres (Jad 2006: 39) são vistas como impostas, e não como produto de necessidades contextualizadas. Além disso, as freqüentes ou grandes mudanças na administração fazem com que os mecanismos das mulheres enfrentem dificuldades para ter consistência e continuidade. Por exemplo, as visões da nova Ministra das Mulheres do governo Hamas eleito recentemente na Palestina é diferente da de sua antecessora, em formas que ainda serão sentidas no ministério (ibid: 27).

4.4 Modelos alternativos de Estado e governança com perspectiva de gênero

Embora defender uma mudança radical no modelo de governo do Estado não seja uma estratégia prática, é possível aprender com os governos que são significativamente diferentes em termos de estrutura e filosofia, em comparação aos modelos de Estado ocidentais. Por exemplo, a ênfase ideológica do partido comunista chinês sobre a igualdade resultou em um foco específico sobre os direitos das mulheres entre as políticas partidárias, assim como o estabelecimento de vigorosos ministérios de mulheres. A Federação de Mulheres de Toda a China (ACWF) foi criada em 1949 e tem tido uma atuação bastante pró-ativa na promoção de leis com perspectiva de gênero e em manter, na agenda política do partido, um foco na discriminação de gênero. Ela tem sido crucial na aprovação de leis que protegem as mulheres que trabalham em zonas de processamento de exportação (EPZ) e em outros aspectos das cadeias globais e de produção. A Federação também promoveu a importância da legislação para garantir a liberdade das mulheres em relação a outras formas de abuso (Howell 1998).

4.5 Governança com perspectiva de gênero em Estados frágeis

Há vários tipos de Estados que podem ser classificados como frágeis, entre os quais Estados 'fracos', áreas de conflito, ambientes pós-conflito e Estados que não atendem às necessidades de seus cidadãos e continuam fora da comunidade internacional. O que os Estados frágeis têm em comum é que são 'países onde o governo não pode prometer, ou não prometerá, as funções principais para a maioria de sua população, inclusive os pobres' (DFID, citado na página do GSDRC). Os Estados frágeis representam claros desafios para a governança com perspectiva de gênero. Geralmente a liderança e a administração são fragmentadas, já que é impossível tomar decisões claras e é ainda mais difícil testá-las e colocá-las em prática. Isso quer dizer que as mudanças políticas em relação às questões de gênero provavelmente serão lentas e sem efeito.

Há um risco que os processos de descentralização desestabilizem ou até levem a conflitos em nível local e nacional. Este é particularmente o caso de onde há divisões étnicas ou religiosas, ou onde os militares e as autoridades locais conservadoras preenchem o A prestação de serviços básicos também pode ser ameaçada, principalmente em situações onde os serviços foram retirados do controle do Estado e podem cair nas mãos de grupos militantes que impeçam o acesso de certas pessoas, inclusive as mulheres. Em Estados frágeis, a presença de um governo forte e centralizado é uma pedra fundamental para a criação de uma cultura burocrática que responda aos gêneros, que possa estabelecer princípios claros de democracia, responsabilização e transparência, além de introduzir gradualmente mecanismos monitorados de governança, inclusive departamentos regionais e locais do governo, espaços para as vozes dos cidadãos, que inclua as mulheres, e instituições e políticas com perspectiva de gênero. (Veja SRC, Demetriades 2009 com o estudo de caso de governança com perspectiva de gênero no Sudão).

4.6 Modelos descentralizados de governança: espaços para igualdade de gênero?

A expansão da descentralização das funções do governo tem se dado mediante a criação ou o fortalecimento de conselhos locais e outras instituições de governança em nível regional, distrital e de vila, assim como em ambientes urbanos. Os órgãos têm cada vez mais poder de atender às necessidades e prioridades locais, e

capacidade de levantar receitas localmente para arcar com os serviços aprimorados. É aceito, de forma geral, que a flexibilidade e urgência dos sistemas de governo locais oferecem mais oportunidades para o envolvimento de cidadãos comuns, além de abrirem espaços para as mulheres e outros grupos tradicionalmente marginalizados nas políticas convencionais do Estado. A participação no governo local é considerada mais prática para mulheres do que em nível nacional, porque 'os critérios de elegibilidade para o nível local são menos limitados e o governo local está mais próximo da esfera de vida das mulheres e pode ser mais facilmente combinado com a criação das crianças' (Evertzen 2001: 3). As consultas com foco no cidadão são consideradas um meio para as mulheres expressarem suas próprias necessidades e facilitar as mudanças que beneficiarão todas as comunidades, porque seus papéis e responsabilidades no lar significam que elas são as principais usuárias de saneamento, despejo de lixo sólido e serviços de água, ao mesmo tempo em que seu papel de cuidar do lar faz com que tenham mais direitos adquiridos do que os homens em boa saúde e prestação de serviços de educação.

No entanto, mesmo quando as mulheres têm maior envolvimento no governo local e nos processos liderados pelos cidadãos, isso não garante a *qualidade* da participação. A crescente ênfase na descentralização e poder dados aos órgãos podem significar maior interesse no envolvimento em nível local por parte dos homens, assim como maior probabilidade que as mulheres sejam postas de lado, mesmo quando existem sistemas de cota (Evertzen 2001). Também não há garantia alguma que a governança local seja mais adequada às necessidades ou aos interesses das mulheres. Na realidade, geralmente é mais difícil criar uma distância entre as instituições de governo locais e tradicionais e as normas sociais embutidas que são profundamente patriarcais, por causa do poder das autoridades tradicionais que as protegem (Beall 2005: 10). Por fim, mesmo onde há evidências do maior envolvimento efetivo na governança local, ela não deve obscurecer a meta de ter mais mulheres em postos influentes como altas funcionárias do Estado, inclusive nos Gabinetes, já que as mudanças duradouras devem ser endossadas em nível de governo estadual.

4.6.1 Modelos com perspectiva de gênero no governo local

Alguns modelos de governança local, tais como o sistema *panchayat* na Índia, criaram precedentes em termos de mobilização do sistema de cotas para trazer mais mulheres para as arenas políticas locais, ao mesmo tempo garantindo um nível de representatividade de outros grupos em situação menos favorável, como as castas de dalits.

O sistema *panchayat* de governo na Índia

O *panchayat* é um sistema de governo da Índia de três camadas, onde as vilas formam as unidades básicas, conhecidas como *panchayats* (assembleias) e os outros dois níveis são blocos (grupos ou associações de vilas) e distritos. Em suas raízes ideológicas, o sistema dá a cada vila a responsabilidade por suas próprias questões. Porém, na prática o sistema funciona sob os auspícios de um poderoso governo nacional. Apesar das tentativas de aumentar a representatividade das mulheres nesses órgãos locais em 1976, introduzindo cotas nominiais, a verdadeira mudança se deu em 1983, quando o Estado de Karnataka, no sul, reservou 25% das cadeiras do *panchayat* para as mulheres, o que resultou na eleição de quase 50% das mulheres em 1987, muitas das quais participavam pela primeira vez da política. Outros Estados seguiram a iniciativa, com resultados semelhantes. As eleições para o *panchayat*, realizadas a cada cinco anos, eram obrigatórias no país todo em 1992 e as

reformas exigiram que 33% das cadeiras fossem reservadas às mulheres, assim como às castas classificadas e às tribos. Este processo resultou na eleição de 700.000 mulheres (Basu 2003).

Benefícios e limitações do sistema *panchayat*

Os exemplos positivos da influência das mulheres dentro dos *panchayats* estão começando a aparecer. Os impactos mais notáveis têm a ver com a experiência anterior das representantes como ativistas de movimentos sociais. As mulheres de uma vila de pescadores que haviam participado ativamente de protestos contra a pesca em larga escala com arrastão usaram a plataforma dos *panchayats* para reclamar seu direito a trabalhar. Em outra vila em Maharashtra, um painel composto por nove mulheres derrotou o partido rival, dominado por homens, nas eleições locais. As reformas que elas introduziram incluíram mudança nos direitos fundiários e à propriedade, que eram discriminatórios contra as mulheres, investindo na educação, criando um serviço de ônibus, banheiros públicos para homens e mulheres na praça da vila e comprando um caminhão pipa (Basu 2003).

Outros relatórios mostram que a participação das mulheres nesses conselhos locais aumentou a atenção à educação das crianças e melhorou a infra-estrutura, tal como construção de estradas e fornecimento de eletricidade. Também há evidências que o envolvimento nos *panchayats* permite que as mulheres combatam as desigualdades de gênero socialmente enraizadas. Por exemplo, em algumas áreas elas conseguiram reconhecer que o analfabetismo e a falta de educação podem prejudicar uma efetiva participação nas atividades públicas (veja Jayal 2006). Consequentemente, as mulheres começaram a insistir que suas filhas tenham ensino antes de se casarem. Contudo, a presença de mais mulheres nos órgãos eleitos não garante um sistema de governança com maior equilíbrio de gênero. Com certeza, em alguns casos as mulheres podem ser eleitas para servirem de representantes de seus familiares homens, ou podem não ter a capacidade necessária para desempenhar bem os seus cargos. Elas também podem enfrentar a intransigência de constelações de poder estabelecidas, dominadas por homens, em nível de vila e de distrito (Vyasulu e Vyasulu 2000).

4.6.2 Reformas da prestação de serviços

Muitas dessas reformas associadas à nova visão e mobilização da governança giram ao redor da prestação de serviços públicos. A forma como os serviços básicos são definidos depende da agência que os definem. Por exemplo, o governo das Filipinas considera os serviços básicos como aqueles que dão a todos a oportunidade de ter vidas saudáveis, completas e produtivas, ter um sustento decente e aprender novas habilidades. O Banco Mundial, por outro lado, considera os serviços básicos principalmente em termos de saúde e educação, com ênfase no abastecimento de água e saneamento (consulte PNUD 2008: 3). Um objetivo central das reformas da prestação de serviço é aumentar a responsabilidade social das instituições, agências ou empresas do Estado com as quais elas têm vínculo por meio dos usuários dos serviços pelos quais são responsáveis.

Em princípio, esta responsabilização é exercida por diferentes agentes coletivos, como a vizinhança e as associações comunitárias, OSC, movimentos sociais e ONGs de apoio, geralmente por mecanismos não eletivos. Em alguns casos, ela é iniciada pelos representantes do Estado, em parceria com grupos locais ou com pessoas. Em outros casos, ela independe do Estado e é legitimada por canais formais de comunicação, como os mecanismos de assessoria e consulta (Houtzager e Joshi 2008). Um objetivo principal desses processos é garantir que o não cumprimento do Estado com suas obrigações de prestar serviços, inclusive para

as comunidades carentes, seja exposto publicamente por meio de lobby ativo dos representantes eleitos, cobertura da mídia ou protestos públicos. Os atores envolvidos na conscientização sobre determinadas falhas na prestação de serviço costumam contar com os direitos humanos ou outros marcos legais para legitimar suas reivindicações e promovê-las em diversos níveis.

Porém, apesar dos benefícios aparentes das reformas de prestação de serviços, elas costumam ser bastante criticadas. Em alguns casos, elas são condicionantes para empréstimos ou assistência, impostas aos governos pelo Banco Mundial e por outras agências como parte do ajuste estrutural ou dos programas de reforma do setor público, que exigem que os governos reduzam seus gastos (PNUD 2008: 6; consulte também o Capítulo 1 deste relatório). Isso levou a impactos negativos sobre a população carente, especialmente as mulheres e meninas, que não podem arcar com as tarifas de uso. Além disso, na prática os 'espaços democráticos' (Cornwall 2005) associados às decisões comunitárias e aos processos de responsabilização relativos à prestação de serviço costumam não cumprir com sua promessa, principalmente no que tange à inclusão das mulheres e de outros povos marginalizados. Muito se tem perguntado sobre até que ponto esses espaços são realmente representativos e inclusivos. Por exemplo, quem participa e quem pode participar? Até que ponto os grupos reproduzem as desigualdades existentes, sem integrar os grupos marginalizados ou deixando de lado suas opiniões? E até que ponto a igualdade de gênero é um aspecto dessas novas formas de planejamento participativo? A seguir, analisamos essas questões no contexto de alguns desses novos mecanismos de consulta.

Nova gestão pública

Os processos de nova gestão pública (NPM) foram introduzidos como uma estratégia de governança nos anos 90, por diversos atores. Baseando-se nas práticas do setor privado, eles pretendiam melhorar o desempenho do setor público na prestação de serviços. A NPM gira ao redor do princípio de pluralização, com diferentes prestadores concorrendo pelos clientes para garantir serviços mais competitivos e melhores. Nas comunidades pobres, o elemento de escolha foi reforçado com a entrega de tíquetes para as famílias para serviços como escolas e centros de saúde. Há algumas evidências que isso teve um impacto positivo sobre as mulheres e as meninas. Por exemplo, em Bangladesh foram dados auxílios educação para as meninas, permitindo que as famílias escolhessem a escola que elas freqüentariam e, assim, reduzindo as taxas de evasão escolar (Joshi 2008: 11). No entanto, um fato bastante preocupante é que as estratégias de NPM tratam os lares como unidades singulares, sem levar em consideração as relações de poder. Esta percepção do lar se baseia na premissa que as decisões sobre a distribuição de recursos no domicílio são tomadas por um chefe de família, homem, responsável, que tem como principal objetivo melhorar o bem-estar de sua família. Isso pode reforçar as desigualdades de gênero existentes na forma como os recursos tais como alimento, assistência à saúde e educação são distribuídos, enquanto anulam os ganhos que as mulheres da família podem ter obtidos nessas decisões domésticas (Joshi 2008).

Parcerias

Em muitos casos, o envolvimento do cidadão na prestação de serviços se dá através de diferentes tipos de parceria com instituições ou representantes do Estado. Em um extremo, o Estado pode delegar aspectos da prestação de serviço às OSC locais, ao mesmo tempo em que mantém um grau de autoridade e responsabilidade. Por exemplo, na República Democrática do Congo (RDC), os funcionários de um centro de

saúde local e funcionários de outros setores ligados ao desenvolvimento começaram, com apoio dos membros dos comitês da vila e de uma ONG do Congo, um plano de seguro saúde local. A iniciativa permitiu o acesso das pessoas locais à internação, pagamento um pequeno prêmio anual. Cerca de 36.000 pessoas aderiram nas primeiras quatro semanas do lançamento (veja Goetz e Gaventa 2001: 25).

Outras formas de parceria se concentram em um leque de serviços e reúnem atores de diferentes interesses e setores. Um exemplo é o modelo de Parceira Estratégica Local (LSP) iniciada pelo governo do Reino Unido (veja o quadro abaixo).

Parcerias Locais Estratégicas no Reino Unido

As LSPs abrangem as pessoas locais, representantes do setor público, organizações voluntárias e comunitárias, além do empresariado. Elas têm por objetivo o planejamento e a prestação de serviços locais. As LSPs são responsáveis por produzir uma estratégia que estabeleça prioridades para uma área, de forma a melhorar o bem-estar ambiental, social e econômico de uma comunidade. Essas parcerias podem trazer importantes pontos de entrada para o envolvimento das mulheres no planejamento e implantação dos serviços locais, tanto dando mais poder a elas quanto gerando uma prestação de serviço que tenha mais perspectiva de gênero. No entanto, a pequena quantidade de evidências disponível sugere que essas oportunidades têm sido perdidas. Apesar da introdução, em 2007, da Obrigação de Igualdade de Gênero no Reino Unido, que exige que as autoridades públicas promovam a igualdade entre homens e mulheres em todos os níveis, um estudo recente mostrou que a representatividade das mulheres nas LSP era baixa, especialmente nos níveis mais altos. Essas desigualdades de gênero podem ser vinculadas ao posicionamento social indiscutível de alguns homens em cargos com poder de decisão, à baixa confiança das mulheres em relação à sua capacidade de participar, assim como ao horário e local das reuniões, que não eram compatíveis com a tarefa de cuidar dos filhos, os compromissos do trabalho e outras responsabilidades.

(Gudnadottir et al. 2007, Oxfam)

Processos informais de consulta

Os eventos ou processos de consulta são mecanismos bastante simples, que os prestadores de serviço usam para medir a opinião pública. Em teoria, eles dão espaço aos cidadãos para participarem na definição das intervenções e na localização de lacunas, onde são necessários novos serviços ou políticas.

Os processos de Avaliação Participativa de Pobreza (APP) em muitos países no sul da África, inclusive Uganda, Zâmbia e África do Sul, convidam as pessoas a mostrar seu próprio entendimento e suas experiências de pobreza, ajudando a desenvolver indicadores significativos para a área, que serão utilizados no planejamento e no monitoramento do desempenho. O objetivo é construir um quadro mais relevante e com mais nuances das necessidades em nível local e, assim, oferecer mais informações aos formuladores de política. As PPA fazem com que o Plano Nacional de Ação de Erradicação da Pobreza em Ruanda dê mais ênfase ao abastecimento de água e às questões de segurança (Rakodi 2002: 18).

Uma grande crítica a esses processos aparentemente democráticos e participativos é que eles normalmente não consideram as hierarquias e divisões locais, que fazem com que algumas vozes e opiniões sejam caladas. As mulheres fazem parte do grupo que tende a ser menos visível ou influente nesses ambientes, especialmente se forem também marginalizadas por causa da idade ou da etnicidade. Cuidar dos filhos e outros compromissos podem representar mais limitações ainda à capacidade das mulheres de participar nesses espaços domésticos (Goetz e Gaventa 2001). As PPA são criticadas especialmente porque devotam pouco tempo para gerar a informação, podem não consultar as mulheres ou outros grupos marginalizados, e pelos fracos vínculos entre a informação coletada e os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs), apesar do entendimento que os PRSPs são processos participativos (veja o sítio do FMI, 2009)¹⁹

4.7 Caminhando para maior perspectiva de gênero no governo nacional e descentralizado

As evidências de diversos países revelam vários fatores comuns que contribuem para a criação de um governo nacional e local com um forte compromisso com a igualdade de gênero. Entre eles, podemos citar: um movimento ativo e unido das mulheres; um ambiente social e cultural que considere o gênero; o desejo ou potencial de mudança entre os atores governamentais atuais; o envolvimento das mulheres na mudança do *status quo* político; e, o apoio dos atores masculinos do governo. Esses fatores são explorados a seguir, com exemplos de estudo de caso sobre o que funcionou, aonde e por que.

4.7.1 É necessário um ambiente social e cultural positivo para o governo com perspectiva de gênero

A mudança para instituições e processos do Estado que tenham maior perspectiva de gênero costuma acontecer em relação às mudanças sociais e culturais mais amplas, em termos de maior poder para as mulheres e igualdade de gênero, que se traduzem em mudanças constitucionais, como os exemplos a seguir demonstram.

Encontrando a vontade política em Ruanda

Ruanda passou por uma grande mudança na consciência sobre gênero durante o genocídio de 1994 e depois dele. Durante o conflito, as mulheres foram sujeitadas a níveis terríveis de violência com base em gênero, inclusive estupro, ataque sexual e oblação de seios. Elas também testemunharam atos monstruosos de crueldade contra membros de suas famílias e comunidades, além de serem deslocadas e perderem seus meios de subsistência. Muitas mulheres também perderam seus maridos e, assim, assumiram o papel de chefes da família e líderes comunitárias. As mulheres ainda são maioria demográfica em Ruanda, correspondendo a 54% da população. As dificuldades que essas mulheres enfrentaram, aliadas às responsabilidades que elas assumiram, contribuíram para mudar a forma como elas se viam e como são vistas no consciente público. A principal consequência foi a significativa vontade política demonstrada em relação à necessidade de paridade de gênero no governo e para os representantes masculinos comprometidos com as relações de poder de gênero igualitárias.

(Powley 2005).

19. *IMF Fact sheet on PRSPs*: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

4.7.2 São necessárias avaliações das instituições do governo, sob uma perspectiva de gênero

As instituições governamentais em nível local e nacional devem refletir suas próprias práticas internas. Elas devem ter uma visão além do aumento no número das mulheres resultante das cotas, perguntando sobre a *qualidade* da participação das mulheres. As mulheres no governo têm a mesma oportunidade que os homens? Elas têm voz igual nas decisões? Suas opiniões são respeitadas? As relações entre homens e mulheres são respeitadas e iguais? A cultura da instituição, inclusive os códigos de comportamento e os recursos oferecidos, é adequada para homens e mulheres? As instituições adotaram uma abordagem de incorporação de gênero? Caso positivo, elas estão investindo tempo e recursos para dar treinamento contínuo em gênero e avaliar os impactos da incorporação da consciência de gênero e das mudanças em níveis de igualdade? As avaliações são necessárias também para os processos de formulação de política. Até que ponto elas atendem às questões de gênero, como violência doméstica e direitos iguais? Até que ponto as novas leis com perspectiva de gênero são apoiadas por recursos adequados para garantir sua efetiva implantação? Até que ponto o gasto público reflete as necessidades dos homens e das mulheres? Os ministérios das mulheres contam com os recursos necessários para apoiar esses processos políticos com perspectiva de gênero? (Veja os Capítulos 1, 5 e 7).

4.7.3 A mudança em longo prazo requer a participação dos homens dentro e fora do governo

Já que os homens normalmente ocupam muitos dos cargos influentes no governo e têm o poder de gerar mudanças, é importante que eles entendam as desigualdades de gênero que ainda existem nas instituições do governo e nas leis e políticas, e que vejam como elas prejudicam tanto os direitos das mulheres quanto a eficiência do próprio governo. Conseguir o apoio de figuras ministeriais masculinas que desejem fazer campanha pelos problemas de igualdade de gênero é muito importante, uma vez que eles podem servir de exemplo para outros homens que podem temer cair no ostracismo ou serem ridicularizados por adotar essa postura (Hon. Sheila Kawamara-Mishambi e Patricia Munabi Babiha, comunicação pessoal). Por exemplo, o DFID tem 'líderes de gênero' em altos cargos da organização, que são responsáveis por trabalhar com a igualdade de gênero. Também é essencial dar treinamento em incorporação de gênero, orçamento de gênero e outras atividades de conscientização, especialmente para os jovens que estão em início de carreira no governo.

4.7.4 Os orçamentos com perspectiva de gênero são necessários para assegurar maior responsividade

Muitas pessoas consideram os orçamentos com perspectiva de gênero como uma estratégia essencial para garantir que a alocação de recursos leve em consideração as diferentes necessidades das mulheres e dos homens. Não se trata de acrescentar a perspectiva de gênero aos orçamentos existentes, mas sim em fazer com que essa perspectiva seja parte dos principais processos de elaboração do orçamento, como base em uma análise de gênero inicial, realizada por defensores de gênero. As lições aprendidas com a Iniciativa de Orçamento de Gênero da África do Sul mostram que as alianças entre os parlamentares e as OSC, que são internas e externas ao governo, eram mais produtivas para gerar orçamentos de gênero.

O orçamento com base em gênero no Reino Unido para serviços com mais valor

A Oxfam do Reino Unido produziu um CD para ajudar as iniciativas de prestação de serviço e regeneração no Reino Unido, para que levem o gênero em consideração. O CD se baseia nas discussões com pessoas em todo o Reino Unido que estão realizando, fazendo lobby ou se beneficiando do orçamento com base em gênero em nível local ou nacional. A meta é usar os resultados para incentivar o governo a usar as técnicas de orçamento com base em gênero, que localizam o dinheiro que um governo ou organização gasta, descobrindo como os homens e as mulheres sentem os impactos do gasto. Trata-se de uma ferramenta flexível, que pode funcionar em qualquer nível, desde a menor organização até o governo nacional. A inspiração para este CD veio de uma lição de orçamento com base em gênero trocada entre a África do Sul e o Iêmen. O intercâmbio envolveu o compartilhamento de experiências de uso do orçamento com base em gênero com outros governos e organizações. Entre os participantes, estavam pessoas que trabalham com governos locais e nacionais na Inglaterra, Escócia e País de Gales, assim como os funcionários da Oxfam.

(Adaptado do resumo da Oxfam's do CD *A Change in Thinking; Now's the Time*; mais detalhes na SRC).

4.7.5 As leis com perspectiva de gênero e as metas de igualdade de gênero devem ser traduzidas na prática

Indicadores de desempenho como uma forma de chegar à governança local com perspectiva de gênero

Está claro que a existência de uma política de gênero não garante sua implantação em nível local. Uma forma de traduzir as metas nacionais de igualdade de gênero em prática na governança local é avaliar o desempenho por meio de indicadores bem escolhidos, como mostra o estudo de caso de Uganda, apresentado abaixo. Para fins de orientação, o PNUD desenvolveu o '*User's guide to gender sensitive basic services delivery: indicators and methods of measurement*' (PNUD 2008).

Avaliação de desempenho de gênero na governança local em Uganda

Uganda tem um forte sistema de governo local, mas, apesar de uma vigorosa política de igualdade de gênero, elaborada no PRSP, em princípio o gênero não foi incorporado a todas as ações em nível de governança local. Em resposta, foi desenvolvida uma iniciativa estratégica de avaliação de desempenho de gênero, através do Programa de Desenvolvimento do Governo Local. Os departamentos do governo local são avaliados em relação a seu compromisso e à incorporação da igualdade de gênero, usando uma matriz de avaliação de desempenho que é parte de uma matriz mais ampla de incentivos, que é usada para medir sua elegibilidade para financiamento, segundo determinados indicadores. O instrumento de avaliação de desempenho para a incorporação de gênero tem obtido resultados muito bons, que levaram ao treinamento, liderado pela sociedade civil, sobre orçamento com base em gênero para os representantes do governo local, treinamento em questões de gênero para conselheiros e conselheiras, além do monitoramento do gasto do governo local, pela sociedade civil.

(Tibamwenda e Kyomukama 2008)

Implementando a legislação de igualdade de gênero através de processos participativos

Há um enorme valor potencial nos processos participativos para facilitar uma governança com maior perspectiva de gênero, se usarmos o tempo para garantir que sejam relevantes para as condições locais, sensíveis às necessidades locais e realmente inclusivos. As iniciativas nas Filipinas mostram como os departamentos locais de governança têm sido cruciais para mobilizar as comunidades locais e os domicílios em relação às questões de violência com base em gênero.

Usando os processos de governança descentralizada para combater a violência com base em gênero nas Filipinas

As pesquisas mostram que a violência com base em gênero é um grande problema nas Filipinas. Em resposta, foram aprovadas novas leis que garantem ao Estado o poder de intervir em casos de violência doméstica ou abuso contra mulheres e crianças. Contudo, o poder da legislação está na forma como ela foi introduzida. Reconhecendo que a eficiência dessas leis depende do conhecimento público sobre a violência com base em gênero e da 'adesão' das autoridades locais, foram criados processos participativos interligados em diferentes unidades locais de governo, até o nível de *barangay* (vila). Nos três anos desde o lançamento do projeto, houve um aumento notável no número de casos de abuso denunciados.

(Com base na informação de Maritona Victa Labajo; veja a SRC e o *In Brief* para obter um estudo de caso detalhado).

4.7.6 O forte envolvimento das mulheres é essencial para permitir um governo com perspectiva de gênero

As evidências indicam que o envolvimento das organizações de mulheres com as representantes femininas e os mecanismos de mulheres é um fator importante para promover maior perspectiva de gênero nos governos em diferentes regiões. As organizações de mulheres podem contribuir com os processos de governança com perspectiva de gênero no governo local e nacional, de várias formas:

Lobby com o governo para promover maior perspectiva de gênero

As organizações de mulheres fazem pressão nas instituições de governança para que introduzam políticas e outras medidas elaboradas para lidar com as desigualdades de gênero e eliminar todas as formas de discriminação com base em gênero.

Trabalhando dentro e fora do Estado no Brasil: a estratégia dual do movimento de mulheres

No Brasil, o movimento de mulheres seguiu uma estratégia dual nos anos 80. Enquanto alguns movimentos pressionavam o Estado para responder às demandas das pessoas em nível de base, outros trabalhavam no sistema do Estado, por meio de plataformas como o Partido do Movimento Democrático Brasileiros e os conselhos locais. Esta abordagem conseguiu promover as questões das mulheres no alto escalão. Um impacto notável foi o desenvolvimento de uma política de planejamento familiar seguro, não coercivo, que se encaixava nos objetivos de governo sem prejudicar os direitos das mulheres.

(Basu 2003: 28)

Apoiando as mulheres no governo

Algumas ações trabalham de forma pró-ativa com as mulheres no governo, seja no papel de assessoria ou oferecendo espaço para as mulheres se reunirem e trabalharem as questões com foco em gênero, fora dos limites das preocupações de seu parceiro (veja Pedwell e Perrons 2007: 20).

Trabalhando para uma constituição com perspectiva de gênero em Ruanda

Em Ruanda, as organizações de mulheres têm se envolvido bastante nos processos de assessoria para a nova constituição, criada depois do genocídio de 1994. Por meio de um intenso processo de consulta, uma organização guarda-chuva, chamada Pro Femmes, composta por representantes de várias ONGs, relatou as preocupações de seus membros à Ministra de Gênero e Mulheres em Desenvolvimento e ao Fórum de Mulheres Parlamentares. Os três principais grupos neste processo contribuíram para um documento de política que estabelece recomendações específicas para fazer com que a constituição incorpore questões de gênero e para aumentar a representatividade das mulheres no governo. Esta ação foi seguida por uma campanha de mobilização, realizada pela Pro Femmes, que incentivava as mulheres a apoiarem a adoção da nova constituição em um referendo nacional.

(Powley 2005: 158)

Desempenhando um papel de vigia

As OSC, principalmente as organizações de mulheres, têm cobrado dos representantes do governo nacional e local que eles prestem contas das políticas nacionais voltadas a gênero, com as quais eles se comprometeram, como a CEDAW (veja o estudo de caso do Egito, no Capítulo 5) e o BPfA. As OSC também podem ser essenciais na conscientização sobre questões específicas e para mediar o diálogo entre os cidadãos e os representantes da governança. Elas podem, por exemplo, exigir a responsabilização em contextos onde os processos participativos sobre a prestação de serviços e a realização de direitos são prejudicados por uma governança local precária ou corrupta, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Elas também podem representar as pessoas que são marginalizadas por causas como pobreza, raça e etnicidade (veja Pedwell e Perrons 2007: 23).

Trabalhando pela *advocacy* com as mulheres indígenas na Guatemala

Tierra Viva na Guatemala é uma organização que faz lobby junto às instituições de governança em nível local e nacional, para que as questões de direitos das mulheres sejam consideradas em todos os níveis de decisão. A organização trabalha com mulheres locais, principalmente indígenas, capacitando-as para desenvolverem agendas de *advocacy* sobre direitos sexuais e reprodutivos, além de violência com base em gênero, expressando suas preocupações.

(Pedwell e Perrons 2007: 21)

Conscientização

As organizações de mulheres têm desempenhado um papel protagonista na conscientização sobre os direitos dos cidadãos, especialmente das mulheres, de votar e cobrar dos governos. Para tanto, emprega vários meios de comunicação, inclusive cartazes e panfletos cuidadosamente elaborados, programas de rádio e sessões de treinamento em nível comunitário (veja o exemplo de Emang Basadi, citado a seguir). É importante ter em mente que os homens devem fazer parte dessas estratégias para assegurar que eles não desencorajem suas esposas e filhas a votarem com independência. As intervenções não param quando as candidatas são eleitas: as organizações de mulheres reforçam este sentido de direito, criando vínculos entre os grupos locais de mulheres e os representantes da governança, como uma forma de fazer com que suas vozes sejam ouvidas na elaboração da política e nos processos de reforma.

Campanha de educação política para as mulheres em Botswana

Emang Basadi (Stand Up Women), uma ONG em Botswana, lançou um Projeto de Educação Política um ano antes das eleições, para aumentar o número de mulheres ocupando cargos na governança local e nacional e fortalecer o compromisso dos partidos políticos com as questões de igualdade de gênero. A ONG realizou ‘seminários de educação de eleitores’ nos eleitorados políticos e também realizou oficinas de campanha, para ajudar as candidatas a transmitirem suas mensagens. Como consequência, a representação das mulheres no Parlamento aumentou de 4 para 11%.

(Evertzen 2001: 13)

Capacitação

‘Eu fui eleita. Mas eu não podia sair, nunca podia falar. Eu aprendi a falar, a usar o microfone. Agora que ele veio para a minha mão, ele vai continuar comigo por toda a vida – ninguém pode tirá-lo’.

(Murawarunissa, Índia, citado em Mukhopadhyay 2004: 37)

As organizações de mulheres e outras OSC desempenham um importante papel de capacitação para desenvolver suas habilidades de liderança e confiança para participar nos processos de decisão. Isso tanto permite que as mulheres já no cargo promovam as questões de igualdade de gênero com mais eficiência, quanto facilitam a entrada de mais mulheres, mais bem equipadas, em cargos de influência. Além disso, contribui para criar credibilidade e legitimidade para as mulheres na governança. Muitas dessas iniciativas visam incluir os grupos que são marginalizados por causa de raça, etnicidade, níveis de pobreza, sexualidade e assim por diante (veja os estudos de caso abaixo).

Capacitando as conselheiras no governo local na Índia

A COVA, uma ONG na Índia, trabalha com as conselheiras de comunidades marginalizadas que foram promovidas a cargos de governança local por conta do sistema de cota. A expectativa era que a maioria das mulheres fosse uma 'marionete', enquanto seus parentes homens usariam os cargos para benefício próprio. A COVA pretendia capacitar as mulheres e estabelecer sua legitimidade como atrizes políticas, usando para tanto uma série de oficinas. Assim, as mulheres ganharam confiança para assumir um papel mais público, através da participação em mais reuniões e exigindo espaço para isso.

(Mukhopadhyay e Meer 2004: 37)

Treinando potenciais líderes femininas no Quirguistão

'Não basta ganhar para vocês... nós não estamos interessadas em que vocês simplesmente ganhem e fiquem ali sentadas como uma mulher. Nós também achamos que seria bom se houvesse um espaço para vocês onde vocês pudessem aprender não só a ganhar, mas a serem boas governantes'.

(Olga Djanaeva, comunicação pessoal, 2008)

No Quirguistão, o sistema de cotas determina que 30% dos membros dos partidos políticos devem ser mulheres e que cada quarta pessoa da lista do partido deve ser uma mulher. Esta exigência legal significa que os partidos políticos estão ansiosos por listar fortes candidatas, que possam ganhar votos. Alga, uma ONG de mulheres rurais que funciona no Quirguistão, assume a postura que as mulheres precisam explorar essas necessidades para ganhar as cadeiras do Parlamento e, depois de estarem lá, precisam estar realmente equipadas com as habilidades e os conhecimentos que as tornarão excelentes políticas, capazes de promover as questões de igualdade de gênero. A organização oferece treinamento para potenciais líderes femininas em aspectos de governança, tais como orçamento e política financeira, assim como em questões específicas de gênero, como violência com base em gênero, além de ajudá-las a estabelecerem suas posições políticas. Ela também desenvolve campanhas para as candidatas e ajuda a obter apoio a elas em nível local e nacional. Em poucos anos, a organização contribuiu para levar três mulheres ao Parlamento.

(Com base em uma entrevista com Olga Djanaeva, ONG Alga Rural Women, Quirguistão)

4.7.7 As OSC precisam analisar seus próprios níveis de incorporação de gênero

Nem todas as OSC e organizações de mulheres são progressivas em relação aos direitos das mulheres. Algumas podem promover visões conservadoras como, por exemplo, apoiar leis que neguem o direito das mulheres ao aborto, ou defender que as mulheres não devem fazer parte do setor público. Isso pode acontecer por grande parte dos tomadores de decisão é composta por homens, mas também pode se dever ao conservadorismo das mulheres. Portanto, as OSC devem analisar suas próprias práticas de governança e entendimentos sobre gênero, considerando se suas atitudes e abordagens podem realmente contribuir com as desigualdades de gênero na governança.

4.7.8 Os processos com foco no cidadão devem ser inclusivos

Como a Seção 4.6.2 sobre prestação de serviços mostrou, os processos participativos nem sempre são inclusivos. Portanto, é essencial avaliar a qualidade da participação das mulheres, especialmente se elas vierem de uma história de muita pobreza ou se forem marginalizadas de outras formas como, por exemplo, por causa de sua etnicidade. Se elas não estiverem a serviço grupos de cidadãos, é necessário fazer uma pesquisa para entender o que está impedindo que elas façam isso. Também é importante monitorar se as mulheres que *estão* a serviço desses grupos têm oportunidade de falar e se elas têm confiança para tanto. O entendimento das dinâmicas de gênero desses processos permitirá abordar alguns desses problemas. As soluções podem incluir o desenvolvimento de ferramentas participativas mais eficientes, ou a adaptação das existentes, visando a capacitação para que as mulheres ganhem confiança para falar em público, além dos serviços de creche para que as mulheres que têm dependentes possam participar das reuniões.

Principais pontos do Capítulo 4

- O governo, como a principal instituição do Estado, tem um papel vital a desempenhar para facilitar a mudança com igualdade de gênero, por causa de seu poder de endossar a igualdade de gênero e os direitos das mulheres em escala nacional, por meio de políticas e leis com perspectiva de gênero.
- Portanto, é essencial garantir que todas as instituições de governo passem por uma reforma que aumente sua responsividade, responsabilização, recursos e foco na igualdade de gênero em suas próprias práticas, nas políticas que produzem e na forma que medem seus impactos.
- Os sistemas de cota têm permitido que um número cada vez maior de mulheres participe do governo, mas quando elas chegam ao governo, elas geralmente são limitadas por diversos fatores, inclusive a discriminação de gênero profundamente enraizada, uma falta de capacitação e treinamento de liderança, além da inflexibilidade com a 'dupla carga' das mulheres de cuidar dos dependentes e trabalhar fora de casa.
- No entanto, mesmo quando as mulheres têm maior envolvimento no governo local e nos processos liderados pelos cidadãos, isso não garante a *qualidade* da participação.
- São necessárias estratégias que: permitam às mulheres participarem do governo; apoiem as mulheres no governo e as capacitem, enquanto elas estão lá; combatam os preconceitos ocultos nas instituições; aumentem a visibilidade das questões de gênero; e, garantam que os gastos públicos atendam às necessidades tanto das mulheres quanto dos homens.
- As organizações de mulheres e as OSC voltadas a gênero desempenham um papel fundamental na facilitação desses processos de capacitação e conscientização, mas as instituições do governo também precisam assumir essas responsabilidades.

Como dito na Introdução, nós queremos nos concentrar em uma grande gama de instituições governamentais, mas escolhemos o governo como ponto de entrada para considerar a governança com perspectiva de gênero, porque esta é a instância que muitas pessoas associam à governança e, também, porque grande parte da literatura aborda esta esfera. O próximo capítulo se concentra na governança global, com ênfase no sistema da ONU e as implicações da política comercial global.

5 GOVERNANÇA GLOBAL E GÊNERO

‘Uma análise de gênero da governança global pode melhorar nosso entendimento sobre os principais conceitos e marcos, assim como sobre as instituições e estratégias de transformação’.

(Rai e Waylen 2008: 17)

Muitas das reformas associadas aos processos de governo foram motivadas, em grande parte, pela crescente importância dos marcos e das convenções globais que endossam os direitos humanos e regulamentam o comércio internacional. Devido à potencial influência desses marcos na definição da política de governo em nível nacional e local, especialmente em relação à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres em diversos contextos, é essencial abordar um entendimento sobre como os processos globais são governados. Assim, este capítulo se concentra em duas esferas da governança global que desempenham um papel importante de influência em muitos países: as Nações Unidas – com foco em sua agenda de direitos humanos, e a política e instituições de comércio. Também explora o potencial para a sociedade civil se envolver com esses mecanismos internacionais e divulgar a política internacional em nível local. O capítulo questiona até que ponto os processos de decisão em nível global incorporam a perspectiva de gênero, não só em termos de envolvimento das mulheres, mas em termos de até que ponto eles refletem as preocupações de igualdade de gênero. Também delinea alguns dos diferentes impactos da política global sobre os homens e mulheres em nível local. Por fim, explora os canais potenciais para obter maior igualdade e participação nas práticas de governança global e para garantir que elas gerem resultados positivos, com perspectiva de gênero.

5.1 O que é governança global?

A governança global é fragmentada, difícil de ser traçada para as pessoas ou até mesmo para determinadas agências. Ela tem sido descrita como ‘governança sem governo’ (Rosenau 1992), como um ‘terreno contestado’ (Woehl 2008: 67), ‘povoada por figuras sombrias’ (Rai 2008: 31) e que funciona em vários locais sobrepostos (Jayal 2003: 96). Consequentemente, há pouco consenso sobre o significado do termo. Para fins deste relatório, nós entendemos a governança global como as instituições, processos, regras e marcos pelos quais as políticas internacionais são determinadas, coordenadas e regulamentadas. Esta definição é endossada pela Comissão de Governança Global (Grugel e Piper 2007: 3). No entanto, é importante reconhecer também que essas políticas internacionais são, ou deveriam ser, produto de negociações que podem incluir atores da sociedade civil, além de representantes dos governos nacionais e do setor privado.

Os atores no campo de governança global incluem representantes de governos nacionais e corporações transnacionais, as instituições financeiras e de comércio global da OMC, do Banco Mundial e do FIM, e os diversos componentes da ONU, além de associações regionais como a União Africana e a UE (Grugel e Piper 2007). A sociedade civil global, inclusive ONGs internacionais com função de lobby, representantes de grupos de interesse global como o movimento sindical, além de grupos internacionais com foco em gênero, como a Rede Internacional de Comércio e Gênero (ITGN), são considerados como um elemento integrante da

governança global (Jayal 2003). Ela tem aumentado ao lado dessas instituições, cobrando delas a responsabilização em suas políticas e ações.

Os processos globais de governança são se encontram em um local, mas estão dispersas, se reunindo em diferentes formulações com diferentes atores, dependendo das questões que estão em debate ou negociação (Grugel and Piper 2007: 7, citando Wilkinson e Hughes 2002:21). Os impactos diretos e indiretos resultantes desses processos são filtrados pelas políticas estatais, consumidos na comunidade, nos lares e em nível individual por meio dos bens disponíveis nos supermercados, vivenciadas por medidas e leis internacionais relativas à segurança global, ao meio ambiente, direitos humanos e direitos das mulheres. Por exemplo, os acordos de comércio entre países, tais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte pode significar que os países mais pobres podem explorar seus bens aos mercados mais ricos, como os dos EUA, mas os impactos locais desses acordos podem ser uma ‘torrente’ de bens manufaturados ou produtos alimentícios mais baratos, contra os quais os produtores locais – geralmente mulheres – não podem concorrer. O resultado imediato pode ser uma perda de seus meios de subsistência e aumento na pobreza.

5.1.1 Até que ponto a governança global incorpora a perspectiva de gênero?

Apesar da fluidez dos processos globais de governança, há claras relações de poder dentro das instituições, e entre elas, onde os países desenvolvidos formam um ‘círculo interno’ que é endossado por configurações como o G8,²⁰ enquanto os povos pobres e marginais são privados de direito a voz nessas arenas. As relações de poder nas instituições globais de governança também têm um forte componente de gênero. Apesar de alguns indicativos de progresso em relação à igualdade de gênero obtida com a implantação de estratégias de incorporação de gênero,²¹ as instituições e os processos de governança continuam cegos a gênero e classe, onde os órgãos executivos e outros órgãos de decisão geralmente são dominados por homens que são realmente privilegiados, em consequência de fatores que incluem classe social, relações de família e experiência acadêmica. Além disso, a ênfase internacional no macro-econômico e no neoliberalismo significa que as instituições ‘fortes’ que lidam com comércio e finanças, que tendem a ser menos adequadas às necessidades de igualdade de gênero e mais suscetíveis a desigualdades internas de gênero, geralmente têm maior influência em uma hierarquia global de governança (Floro e Hoppe 2005).

5.2 Gênero, governança global e o papel da ONU

A ONU foi criada como um mecanismo global de governança, como um fórum de consenso internacional e cooperação em questões de segurança, lei, desenvolvimento econômico e progresso social, para servir de plataforma para o diálogo e a diplomacia. O sistema ONU oferece um ponto focal global para o estabelecimento de convenções e padrões internacionais de direitos humanos. As agências das ONU desenvolveram uma ampla legislação, convenções e marcos relativos aos direitos individuais dos homens e das mulheres, que são reconhecidos como embutidos nas sociedades, comunidades, locais de trabalho e famílias. Também criou indicadores para avaliar o progresso na redução da pobreza, incorporados às MDM (veja o Capítulo 4, Seção 4.1).

20. O Grupo dos Oito (G8, antigamente o G6 ou Grupo dos Seis) é um fórum internacional para o governo de oito nações: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, o Reino Unido e os EUA. Além disso, a UE é representada no G8, mas não pode sediar ou presidir.

21. Veja Hafner-Burton e Pollack, 2002, que apresentam uma avaliação crítica da incorporação de gênero no Banco Mundial.

Contudo, a ONU tem sido criticada por ser extremamente burocrática, ineficiente, esbanjadora de recursos e distante das realidades das pessoas pobres. Muitos acham que o poder das convenções e marcos da ONU é enfraquecido pelos precários sistemas de responsabilização e alguns países, inclusive os EUA, reagiram contra o conceito de direitos universais, considerando que algumas convenções da ONU impõem padrões externos. Há também um ceticismo em relação às MDM em relação à sua capacidade de combater as raízes da pobreza. Por exemplo, a MDM 3 se concentra em aspectos mensuráveis da igualdade de gênero, tal como o acesso das meninas à educação e o maior número de mulheres na política, mas presta menos atenção à necessidade de mudar as normas sociais de gênero para que as mudanças sejam duradouras e significativas.

Esta seção analisa o papel dos instrumentos de direitos humanos com foco em gênero, em relação a realizar e manter a igualdade de gênero em nível nacional e internacional. Ela foca especialmente a capacidade da CEDAW de ser um mecanismo eficiente de responsabilização para os governos nacionais. A seção também questiona até que ponto as potenciais reformas da governança da agência da ONU poderiam gerar maior coerência e foco em relação ao combate às desigualdades de gênero e à violação dos direitos das mulheres.

5.2.1 O significado dos marcos de direitos humanos para a governança com perspectiva de gênero

O sistema da ONU se baseia na noção de direitos humanos universais, incorporados às Declarações Universais de Direitos Humanos de 1948 e 1997, que sustenta que todos os seres humanos deveriam ser considerados iguais e com direito a determinadas liberdades, tais como a liberdade de crítica aos governos. O ponto central da Declaração são os princípios de igualdade, liberdade e dignidade para todos os seres humanos (veja o Capítulo 1). Desde que a ONU foi criada, esses princípios básicos têm sido traduzidos em convenções e tratados que os países membros devem ratificar e sustentar, como uma obrigação legal. Os instrumentos internacionais de direitos humanos com foco explícito em igualdade de gênero são: CEDAW; a Convenção sobre Direitos Políticos das Mulheres; a Declaração de Eliminação da Violência contra as Mulheres; e, a Declaração de Proteção das Mulheres e Crianças em Emergências e Conflito Armado. Como observado nos capítulos anteriores, os governos têm um forte papel a desempenhar em termos de endossar as convenções da ONU que eles ratificaram, ou se comprometeram a apoiar (Gruger e Piper 2007; Jayal 2003), mas são necessários claros planos de implantação, que são desenvolvidos de forma participativa pelos órgãos de governança local e redes de cidadãos, mediados pelas OSC. A seguir, nos concentramos na CEDAW, analisando sua utilidade como um catalisador e mecanismo de responsabilização na promoção da igualdade de gênero em um contexto global.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)

A CEDAW define o que é a discriminação contra as mulheres e estabelece uma agenda de ação nacional para dar um fim a essa discriminação. Os Estados que ratificaram a Convenção se comprometem a planejar e adotar uma série de medidas para combater a discriminação em todos os níveis da sociedade, inclusive mediante a garantia de oportunidades iguais na vida política e pública, assim como acesso igual a emprego, educação e assistência à saúde. A Convenção é única em sua afirmação dos direitos reprodutivos das mulheres. Ela também pede a modificação das práticas culturais e sociais dos homens e mulheres onde elas possam vir a desestabilizar a meta de igualdade de gênero.

O mecanismo de execução da CEDAW é baseado em um sistema de relatórios: os países que ratificaram a Convenção devem submeter um relatório ao Comitê da CEDAW sobre a situação das mulheres após um ano de ratificação. Além disso, devem apresentar um relatório a cada quatro anos, mostrando o progresso na remoção dos obstáculos à igualdade de gênero, desde o primeiro relatório 'base' (Tang 2000: 8; página da CEDAW). O comitê da CEDAW na ONU estipula que as OSC devem desempenhar um papel de 'vigia' neste processo, assegurando que os governos não se restrinjam simplesmente a relatar seus feitos. Este insumo oficial das OSC é apresentado na forma de relatórios sombras, acompanhados de apresentadas informações (veja o estudo de caso abaixo).

Talvez o passo mais importante seja a introdução do Protocolo Opcional em 1999, que garante aos indivíduos e aos grupos o direito a reclamar para a CEDAW em relação aos abusos aos direitos das mulheres, além de permitir que a comissão da CEDAW realize investigações sobre esses abusos nos países que ratificaram a Convenção. Segundo o Protocolo Opcional, é possível pedir aos Estados Partes que expliquem e tratem das reclamações de violações sérias. Além disso, é possível dar início a investigações. Apesar de ainda não haver mecanismos formais para aplicação das convenções, emanados pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, a comissão de investigação tem poder de tornar públicas as violações e 'esta publicidade contrária é muito negativa' (Tang 2000). A CEDAW então poderia ser usada como um instrumento para superar as limitações do sistema legal doméstico, mas os que apelam à CEDAW devem demonstrar que usaram todos os canais domésticos legais (ibid.).

Qual o potencial da CEDAW para promover a igualdade de gênero?

“Nós vimos uma mudança tangível na situação das mulheres, resultante do uso da CEDAW. Nós sentimos essa mudança. Nós vivemos essa mudança. Então, nós recomendamos a todas as ONGs, de qualquer lugar do mundo, a usar este maquinário. Ele é muito importante e pode fazer muita diferença na vida das mulheres”.

(Dr. Afaf Marei, Diretor da Associação Egípcia de Fortalecimento da Participação Comunitária, comunicação pessoal, novembro de 2008)

Há várias análises sobre a efetividade da CEDAW como um instrumento internacional, em parte porque há poucos relatórios formais sobre sua implantação e os impactos sobre a governança em nível nacional e local. Isso não se deve a uma falta de impactos positivos, mas ao fato que simplesmente não existem registros de relatos de mudança envolvendo a CEDAW.²² A pouca evidência sugere que a CEDAW e o processo de relatórios sombras contribuíram para uma legislação mais balanceada em termos de gênero em alguns países, inclusive: mudanças em uma lei da Turquia que definia o adultério de formas diferentes para homens e mulheres; a homologação de uma Lei de Empregos Iguais no Japão; e a criação de um Comitê de Assuntos das Mulheres na Ucrânia (McPhedran et al. 2000). A pressão internacional para lidar com as desigualdades de gênero, expressa na BPfA e na MDM 3 e reforçada pelas plataformas de direitos das mulheres e igualdade de gênero, tem gerado maior conhecimento sobre a CEDAW e adesão ao processo de relatório sombra em muitos países, inclusive no Oriente Médio. Um membro do comitê de relatório sombra no Egito observou que:

²² Comunicação pessoal de Dorcas Coker-Appiah, Gana, membro do comitê da CEDAW.

‘Por exemplo, na Arábia Saudita nós ouvimos falar de organizações da sociedade civil que trabalham com os direitos das mulheres e com a efetivação dos direitos das mulheres, preparando relatórios sombras para esses países. Ninguém acreditava que isso iria acontecer na Arábia Saudita, mas acontece. As coisas estão mudando, as coisas estão mudando, porque há um cenário internacional que apóia e há um maquinário internacional aprovado pelo país... E a sociedade civil está se fortalecendo nesses países, mais ciente de seus direitos, mais cientes de seus mecanismos’.

(Afaf Marei, comunicação pessoal, 2008)

Apesar de a CEDAW ter sido ratificada por 185 países, uma grande preocupação é que ela ainda não foi ratificada por muitos outros países, inclusive os EUA. Na realidade, como os EUA até agora não ratificaram a CEDAW, a Cidade e a Comarca de São Francisco introduziram um regulamento para implantar a CEDAW em nível local. Como parte da implantação, o departamento da Cidade deve realizar uma análise de gênero de suas alocações orçamentárias, prestação de serviços e práticas de emprego (Força Tarefa da CEDAW em São Francisco/Comissão da Situação das Mulheres (CSW) 2000). Mesmo quando os governos ratificaram a CEDAW, não há garantias que eles não estejam simplesmente buscando a aprovação e boa vontade da ONU e de seus Estados Membros (Grugel e Piper 2007: 8). Um grande empecilho é a falta de mecanismos globais internacionais de governança para garantir a responsabilização dos Estados Membros em relação ao cumprimento da CEDAW e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Além disso, a implantação depende da vontade dos Estados de incorporar os princípios às suas leis domésticas (Tang 2000). Isso quer dizer que, em muitos casos, os governos fazem reservas a alguns artigos da CEDAW, fazendo referência a inconsistências com as leis estatutárias ou consuetudinárias, inclusive a Shari’a.

O processo de relatório sombra da CEDAW

O sistema de relatório da CEDAW oferece um veículo oficial para garantir que os governos e outros instrumentos nacionais de governança cumpram com seu compromisso. Ele pode lidar com todos os aspectos de igualdade de gênero em um país, ou abordar uma questão específica, um setor ou região do país. O sexto relatório periódico do Reino Unido para a CEDAW, em 2008, ilustra bem esse fato:

Relatório sombra no Reino Unido

Em 2008, além da submissão oficial pelo governo, várias outras entidades apresentaram relatórios sombras à CEDAW, inclusive:

- A Comissão Nacional de Mulheres, um órgão público de assessoria, não departamental, que abordou o nível de país;
- O Centro de Recursos das Mulheres que se concentrou na condição do setor de ONGs de mulheres;
- A Plataforma das Mulheres Européias e das Mulheres da Irlanda do Norte se concentrou na situação das mulheres na Irlanda do Norte;
- A Escola de Economia de Londres e a Universidade Metropolitana de Londres apresentaram o ‘Relatório Sombra Temático de Violência contra as Mulheres no Reino Unido’.

(Sen e Kelly 2007)

Mas a utilidade e transparência deste sistema dependem da capacidade e do poder dos atores da sociedade civil de expor as desigualdades de gênero e outras violações de direitos, assim como de cobrar publicamente a responsabilização de seus governos. O papel das OSC na mobilização da CEDAW para uma política de governança com mais perspectiva de gênero é analisado abaixo, por meio do estudo de caso dos processos de relatório sombra do Egito.

Relatório sombra no Egito

Apesar de o governo egípcio ter ratificado a CEDAW em 1981, pouco mudou até 2000, quando fortes ONGs do Egito formaram a Coalizão CEDAW e foi criado o Conselho Nacional Egípcio para Mulheres (NCW), uma organização afiliada à presidência do Egito²³. O papel da Coalizão Egípcia de ONG da CEDAW é facilitar a implantação e execução da CEDAW. Criada em 1998, a Coalizão inclui aproximadamente 40 organizações de todo o Egito, que trabalham com diversas questões. Ela tem feito lobby junto ao governo em relação a várias questões que dizem respeito à CEDAW. Terminou seu primeiro relatório sombra em 2001. A coalizão, apoiada pelo NCW, tem sido essencial na aplicação da CEDAW como um mecanismo para fazer progredir os direitos das mulheres e a igualdade de gênero. Os membros da Coalizão também desempenharam um papel no NCW como membros do comitê.

Houve várias mudanças na lei, com apoio desses mecanismos de responsabilização. Por exemplo, as mulheres agora têm direito a transmitir sua nacionalidade aos filhos, enquanto antigamente só os homens podiam; muitos obstáculos legais ao divórcio que eram impostos às mulheres foram suspensos, assim como muitas restrições à liberdade dos movimentos das mulheres como, por exemplo, as mulheres agora podem solicitar um passaporte sem precisar da aprovação de seus maridos. No entanto, apesar desses avanços, ainda há barreiras para a implantação da CEDAW. A Coalizão é parte de uma campanha para promover a adoção do Protocolo Opcional e para suspensão das reservas.

Com base na entrevista com o Dr. Afaf Marei, Diretor da Associação Egípcia de Fortalecimento da Participação Comunitária, novembro de 2008.

5.2.2 Reforma da ONU e governança com perspectiva de gênero

Uma grande crítica às várias agências da ONU tem sido sua falta de coerência, que tem sido considerada um impeditivo para a relevância, efetividade e eficiência do sistema ONU e de sua capacidade de contribuir com as metas internacionais de desenvolvimento. Em resposta a essas críticas, estão sendo desenvolvidos planos de reformas drásticas, como jamais vistos, que envolvem uma grande análise e realização de seu mandato, estruturas, orçamento, governança e gestão. Não há garantias que essas mudanças vão progredir, mas se progredirem, elas levariam à criação de mais coerência entre os programas de assistência humanitária, de meio ambiente e de desenvolvimento sustentável, inclusive uma grande revisão da arquitetura de gênero da ONU. Um processo de consulta que incluiu representantes de grupos de mulheres e OSC do mundo todo levou a recomendações para unificar e recomendar as distintas agências com foco em gênero do Fundo das Nações

²³ A atual presidenta da NCW é a esposa do Presidente do Egito.

Unidas para Desenvolvimento das Mulheres (UNIFEM), o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para Avanço das Mulheres (INSTRAW), a Divisão para o Avanço das Mulheres (UNDAW) e o Escritório do Assessor Especial de Questões de Gênero do Secretário Geral (OSAGI) em uma única organização com mais poder e com um novo sub-secretário que teria mais status do que a atual liderança das agências de gênero da ONU.

Esta nova estrutura de governança pode facilitar mais pró-atividade em relação às questões de gênero e aos direitos humanos, do que acontece hoje nos processos de decisão da ONU. Os defensores das mudanças as consideram uma forma de aumentar drasticamente os recursos reservados para o trabalho de igualdade de gênero e de direitos das mulheres realizado pela nova agência. Este aumento no investimento é muito necessário, devido à atual inadequação de fundos para as agências da ONU com foco em gênero e a marginalização dos problemas e preocupações das mulheres na arquitetura da ONU. Por exemplo, o orçamento do UNIFEM para 2008 foi de aproximadamente US\$ 100 milhões (Aruna Rao, comunicação pessoal), em comparação ao orçamento proposto para o PNUD, da ordem de US\$ 780 milhões (PNUD/UNPR 2007). O processo também é considerado uma oportunidade de colocar as questões de gênero e os direitos das mulheres no centro do desenvolvimento, além de ser visto como um novo capítulo que ajudará a revitalizar e criar novas políticas para os processos de incorporação de gênero em todo o sistema da ONU. Segundo um analista: *'...Sem uma entidade líder, a igualdade de gênero continua a ser responsabilidade de todos e de ninguém. A incorporação de gênero só funcionará melhor quando conviver com uma forte agência das mulheres que possa demonstrar liderança e apoio nos níveis mais elevados, cobrando a responsabilização do sistema'* (Rao 2006).

No entanto, há uma preocupação que, se a nova entidade for concretizada, seu poder seria mínimo em comparação a outras instituições da ONU.

5.2.3 A caminho de uma governança com maior perspectiva de gênero na ONU

Promovendo o processo de reforma da ONU

O fato de haver recomendações para a reforma da ONU com base em gênero não garante que ela venha a acontecer. Assim, as instituições da ONU com foco em gênero devem gerar demandas por mudança que sejam mais fortes e unificadas, além de mostrar evidências do motivo pelo qual as mudanças são necessárias e como elas podem ser implantadas. As OSC com foco em gênero devem apoiar essas instituições, fazendo lobby pela reforma e chamando os representantes da ONU para prestarem contas de seu compromisso com a igualdade de gênero. Os planos de reforma devem dispor que a nova entidade será capaz de estabelecer políticas sobre as questões-chaves de igualdade de gênero e direitos das mulheres, que ela terá autoridade e capacidade para garantir a responsabilização pela incorporação de gênero em todo o sistema da ONU, e que deve ter presença em campo para realizar e estabelecer as atividades operacionais da ONU, para assegurar que os programas de gênero e de direitos das mulheres sejam executados com eficiência (ibid).

Facilitando uma incorporação de gênero mais efetiva para as organizações da ONU

Desde que a BPfA recomendou o uso da incorporação de gênero como uma estratégia, ele tem sido adotado, com diferentes níveis de sucesso, pelas agências da ONU. No entanto, a 'fritiga' da incorporação de gênero nas

organizações e em nível político geralmente resulta o nível de mudança necessário. Além disso, o tempo e recursos que serão precisos são bastante subestimados (Moser e Moser 2005). Assim, o treinamento contínuo é essencial para aumentar o entendimento sobre a necessidade de igualdade de gênero e uma abordagem inclusiva nas organizações da ONU e em outras grandes organizações globais. Também é necessária uma análise profunda da cultura institucional em vigor nessas organizações globais para avaliar o que precisa mudar e onde essa mudança é necessária (veja o Capítulo 6 e a SRC).

Melhorando os mecanismos de responsabilização

Os precários mecanismos de responsabilização são parcialmente responsáveis pela não adesão de muitos governos aos acordos com foco em gênero e outros acordos de direitos humanos. São necessários mais documentos como o Protocolo Opcional da CEDAW, que possam ser usados para ‘censurar’ os governos e fazer com que cumpram com seus compromissos. Contudo, a legislação de direitos humanos e os processos de responsabilização associados só são úteis se as pessoas souberem que eles existem e se sentirem seguras para usá-los. Portanto, também é vital financiar o trabalho das OSC em nível nacional e local para gerar a capacidade necessária para promover os relatórios sombras, divulgar a CEDAW e o Protocolo Opcional, assim como outros mecanismos relevantes de direitos humanos, e ajudar a denunciar casos de abuso de direitos em nível nacional e global.

5.3 Comércio, governança global e gênero

As políticas de comércio em nível global, lideradas por organizações como a OMC, são cada vez mais influentes na política econômica em nível nacional. Essas políticas são cegas a gênero, com foco nos efeitos gerais em nível de macroeconomia,²⁴ ao invés de considerar os impactos negativos que elas costumam ter sobre as mulheres (veja a Seção 4.5.2). Os processos de decisão onde elas são geradas não têm igualdade de gênero. Esta seção apresenta alguns dos impactos positivos e negativos que as políticas formuladas em nível global têm sobre muitas mulheres, especialmente as dos países em desenvolvimento, que podem ser agricultoras de subsistência, comerciantes, trabalhadoras de fábricas e trabalhadoras de setores ‘informais’, como vendedoras ambulantes, além de serem esposas e mães. Ela defende que a transformação da governança do comércio internacional para que ela responda às diferentes necessidades das mulheres e dos homens pode ajudar a mitigar a política que cria desigualdades e contribui para a realização da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres.

5.3.1 O papel da OMC na governança do comércio e do trabalho

A OMC é um dos atores mais influentes na governança do comércio global. Ela foi criada em 1995 para servir de um ‘ponto de encontro’ global, onde as regras de comércio poderiam ser estabelecidas, os membros poderiam negociar novos acordos ou modificar os existentes, e os conflitos poderiam ser solucionados em um ambiente ‘neutro’. A OMC não é uma agência especializada da ONU, mas, desde que foi criada, tem fortes vínculos com a ONU e suas agências.²⁵ A OMC também é um veículo para a promoção da liberalização do

24. A macro-economia tem a ver com o comportamento de toda a economia em um determinado país ou região.

25. As relações entre a OMC e a ONU são governadas pelos ‘Acordos de Cooperação Efetiva com outras Organizações Intergovernamentais – Relações entre a OMC e as Nações Unidas’(veja a página da OMC, 2009).

comércio,²⁶ e a participação é condicionada a concordar em seguir esses princípios. Além disso, essas intervenções políticas sofrem críticas por não levarem em consideração ou fazerem a análise adequada dos impactos de gênero em nível internacional, nacional, domiciliar e individual (Floro e Hoppe 2005). Exploramos a seguir algumas das implicações de gênero resultantes da liberalização do comércio e da política global de comércio, junto com exemplos de boa prática para lidar com as desigualdades de gênero na governança do trabalho em nível político e no local de trabalho.

5.3.2 As perspectivas de gênero sobre a governança dos processos globais de manufatura

Em muitos países, o maior volume de comércio e investimento resultante da liberalização do comércio incentivou o crescimento econômico, fomentando a indústria e aumentando a participação das mulheres no mercado de trabalho (Randriamaro 2005:16). Os estudos realizados em 2000 mostraram que quase 35% da força de trabalho de manufatura na América Latina, e 80% dos trabalhadores nas indústrias no sul da Ásia Oriental eram compostos por mulher (Sexton, Nair e Kirbat 2004). Esta situação traz muitos benefícios para as mulheres, permitindo que elas ganhem uma renda e aumentando seu poder econômico. Há evidências que o trabalho pago pode melhorar a autonomia das mulheres e sua condição econômica. Também há indícios que ele pode melhorar o bem-estar e o poder de decisão das mulheres em nível domiciliar e na comunidade, contribuindo com uma mudança nas relações de poder (Tzannatos 1992; Fontana, Joekes e Masika 1998; Kabeer 2000). No entanto, essa melhor situação financeira e social das mulheres geralmente tem um preço, em grande parte porque as práticas de emprego costumam ser reguladas de uma forma que se esquivam dos direitos humanos e prejudica a igualdade de gênero.

A orientação a investimento tem minado os direitos das mulheres na governança do trabalho

As empresas multinacionais, como a Nike e Microsoft, são parte de um fenômeno global crescente que ultrapassa as fronteiras nacionais. A principal característica das multinacionais é que a produção de seus bens geralmente se dá em dois ou mais países, através de 'cadeias de produção' mundiais (veja Auret e Barrientos 2004; Randriamaro 2005: 16). Geralmente essas empresas instalam fábricas em Zonas de Processamento para Exportação (EPZs), ou seja, uma área especial de um país onde algumas barreiras comerciais normais, como tarifas e cotas, são eliminadas. Em muitos casos, os governos abaixam os padrões trabalhistas nessas EPZ para atrair novos negócios e investimentos externos. Isso pode significar que os salários mínimos, que normalmente já são muito baixos, não são aplicados e, além disso, os trabalhadores não têm direito a se sindicalizar. Como são a maior parte dos trabalhadores nas EPZs, as mulheres geralmente sofrem muito mais com as medidas elaboradas para fomentar o investimento (veja a página do *Ethical Consumer* 2009).

As trabalhadoras estão sujeitas a precárias condições de trabalho

As mulheres que trabalham nas fábricas e em indústrias de serviços nos países em desenvolvimento costumam ter uma longa jornada de trabalho, às vezes em condições de confinamento, insalubres e desconfortáveis. Geralmente os direitos das empregadas são mínimos, sendo que em muitos casos os sindicatos são claramente desencorajados, e sua situação de trabalho é insegura (Auret e Barrientos 2004; Omeria, Esim e

26. A liberalização do comércio, ou livre comércio, diz respeito à redução das barreiras comerciais, como tarifas de importação, como um meio de promover o comércio e a cooperação internacional. Os críticos do livre comércio argumentam que os países pobres estão em desvantagem nesses acordos de comércio, por causa de sua baixa capacidade de produção em comparação aos gigantes industriais como os EUA e a UE, cujos superávits normalmente são 'despejados' nos países pobres.

Alissa, 2008: 5). Alguns empregadores não oferecem contratos formais, contando com o trabalho realizado em casa ou em centros comunitários locais, onde o número de horas trabalhadas e as condições de trabalho não podem ser facilmente monitorados. Mesmo quando contratados, os empregadores podem encontrar desculpas para forçar a dispensa de mulheres grávidas, doentes ou mais velhas. Acrescente-se a essas formas de tratamento desigual e injusto o fato que os salários das mulheres são significativamente mais baixo do que o dos homens e que aí surge um quadro claro de discriminação com base em gênero.

A 'dupla carga' de trabalho doméstico e trabalho remunerado das mulheres é ignorada

O fato de as mulheres terem uma renda fora de casa não significa que haja uma redução em sua carga de trabalho em casa. A expectativa que as mulheres cuidem dos filhos e dos parentes mais velhos, além de manter outros aspectos da casa, tais como a limpeza, significa que elas enfrentam uma 'dupla carga' de responsabilidades de trabalho. Muitos governos não calculam esse trabalho não remunerado como parte da renda nacional da maioria dos países (veja Hoskins e Rai 2007), tampouco os Estados dedicam recursos para a prestação de serviços como creches ou ajuda em casa, o que ajudaria a aliviar essa carga. As políticas globais de comércio também não reconhecem a carga dupla das mulheres, enquanto a maioria dos empregadores continua a tirar vantagem do trabalho das mulheres sem levar em consideração suas tarefas domésticas (veja Esplen 2009).

5.2.3 A caminho de uma governança com maior perspectiva de gênero no comércio e trabalho globais

É necessário mais respeito pelos padrões de trabalho que promovem a igualdade de gênero

Os padrões mínimos internacionais de trabalho sobre práticas de emprego, condições de trabalho, direitos dos trabalhadores, licença maternidade e outras áreas foram definidos em várias convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).²⁷ Essas convenções foram ratificadas por vários países e serviram de base para os códigos de prática dos países, tais como a Iniciativa de Ética no Comércio (ETI) no Reino Unido, que foi formulada por um grupo de vários atores, que incluía empresas, sindicatos e ONGs. O código básico da ETI estipula que os empregadores devem oferecer condições de trabalho limpas e seguras, tratar os trabalhadores de forma justa e sem discriminação, permitir a sindicalização dos trabalhadores e não usar qualquer prática de trabalho forçado (Auret e Barrientos 2004: 3). O Pacto Global da ONU (veja no quadro) apresenta outras formas de responsabilização do empresariado em relação a questões de direitos das mulheres e igualdade de gênero, assim como sobre seu compromisso com os padrões internacionais de trabalho.

O Pacto Global

O Pacto Global é um marco de responsabilidade social corporativa para o empresariado comprometido com o alinhamento de suas operações e estratégias com dez princípios universalmente aceitos na área de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção. Ele fornece um veículo pelo qual as responsabilidades dos empregadores em relação tanto aos funcionários quanto as funcionárias podem ser avaliadas. Atualmente, os

27. Os códigos de conduta da OIT incluem uma convenção para garantir às mulheres a licença maternidade adequada, as convenções que governam o número de horas trabalhadas, a higiene do local de trabalho e a idade mínima dos empregados, e convenções que transformam os finais de semana remunerados em uma condição de emprego. Consulte <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

empresários e as empresas multinacionais assinam o Pacto voluntariamente, mas há espaço para que o modelo se torne um padrão internacional obrigatório, que poderia ser aplicado aos processos de liberalização em nível macro e micro de impacto.

(Pacto Global da ONU 2009)

Como observado no Capítulo 2, mesmo quando os países ratificam essas convenções internacionais e outros acordos, isso não basta para garantir que esses direitos sejam realizados na prática. Por exemplo, muitos países do Oriente Médio e do norte da África ratificaram a Convenção número 100 sobre pagamento igual para valor igual de trabalho. Contudo, por causa das premissas sobre os traços naturais das mulheres, tais como cuidar de casa, criar filhos ou a capacidade para desempenhar trabalhos detalhados, alguns empregos são considerados de domínio natural das mulheres e, assim, continuam a ser mal remunerados. (Omeria, Esim e Alissa, 2008: 5). Os governos dos países, assim como os empregadores, têm responsabilidade de garantir que mecanismos sólidos de responsabilização, como avaliações de local de trabalho, auditorias externas e relatórios de avaliação, sejam implantados.

Os empregadores devem realizar auditorias sociais participativas

Uma forma de colocar em prática os códigos internacionais de trabalho que são diretamente relevantes aos trabalhadores, inclusive o Pacto Global, é incluí-los em processos de auditoria social participativa. Esses processos visam incentivar os trabalhadores a expressarem seus problemas em um 'espaço seguro'. Eles são especialmente eficientes para permitir que as mulheres reflitam sobre suas experiências de trabalho, já que normalmente elas têm menos conhecimento sobre seus direitos e menos confiança para expressar suas reclamações. Quando realizadas de forma adequada, essas auditorias sociais participativas, também podem aumentar o conhecimento de noções social e culturalmente embutidas sobre diferença de gênero, que moldam as formas de desigualdade no ambiente de trabalho (Auret and Barrientos 2004: 7).

É necessária maior coerência política sobre igualdade de gênero no comércio global

Há um papel claro da OMC e das IFI no estabelecimento de padrões internacionais sobre a igualdade de gênero no contexto de comércio. A OMC precisa assegurar a realização de avaliações de gênero antes da assinatura de acordos vinculantes e que os impactos desses acordos sejam monitorados de perto pelas OSC, sindicatos e auditores externos. Para tanto é necessária maior coerência entre as instituições de comércio e instituições financeiras globais e os marcos e convenções de direitos humanos promovidos pelas organizações da ONU do que há hoje em dia (Floro e Hoppe 2005). Para ser sustentável e significativo, esses mecanismos devem ser sustentados por um forte compromisso dos governos nacionais no sentido de proteger os direitos das mulheres e dos homens que são afetados pela política comercial, inclusive apoio a seu direito à sindicalização, expondo os abusos aos padrões de trabalho e levando os casos aos tribunais de direitos humanos, quando necessário.

É necessário maior envolvimento dos cidadãos e das OSC

É necessário criar mais espaço para as OSC e cidadãos, para que estes se envolvam na consulta sobre política comercial e para garantir que esses processos sejam informados por suas perspectivas. É necessário

financiamento para expandir e criar novas iniciativas, como a Rede Internacional de Gênero e Comércio (IGTN; veja o estudo de caso a seguir), para promover maior entendimento entre as mulheres e homens sobre os impactos que a política comercial tem sobre eles e o que eles podem fazer para que as pessoas, organizações e empresas assumam suas responsabilidades.

Rede Internacional de Gênero e Comércio

A IGTN é uma rede de especialistas em gênero no hemisfério sul, que oferece informações técnicas sobre questões de gênero e comércio para grupos de mulheres, ONGs, movimentos sociais e governos, para criar a cooperação Sul-Norte e promover uma perspectiva feminista crítica e ação global sobre as questões de comércio e globalização. Um dos objetivos principais da organização é influenciar o desenvolvimento de políticas de comércio que sejam mais justas e democráticas. A IGTN se encontra em sete regiões do globo.²⁸

Principais pontos do Capítulo 5

- A governança global é fragmentada, difícil de ser traçada para as pessoas ou até mesmo para determinadas agências. Ela foi descrita como 'governança sem governo'.
- As instituições e os processos de governança continuam cegos a gênero e classe, onde os órgãos executivos e outros órgãos de decisão geralmente são dominados por homens que já são privilegiados, em consequência de fatores que incluem classe social, relações de família e experiência acadêmica.
- A ONU pode desempenhar um papel para garantir que os governos nacionais e locais prestem contas da igualdade de gênero através de instrumentos de direitos humanos, como a CEDAW. Contudo, um sistema reformado da ONU, com agências de gênero com mais recursos, maior credibilidade e mecanismos mais fortes de responsabilização, é essencial para que isso aconteça.
- A governança de comércio local e do trabalho realizada pelos governos e pelo setor privado tem impactos positivos sobre as oportunidades das mulheres, mas também pode prejudicar seus direitos de muitas formas. As medidas como maior adesão às leis internacionais de trabalho e a legislação de direitos humanos, por parte da COM, governos e empregadores, é essencial para assegurar que as mulheres não fiquem em desvantagem.

Os dois últimos capítulos apresentam aspectos das desigualdades de gênero na governança em nível nacional, local e global, além de apresentar alguns exemplos de boa prática na governança com perspectiva de gênero. O Capítulo 6 apresenta alguns passos claros para as instituições de governança em todos os níveis, que pretendem identificar onde se encontram os problemas em suas próprias práticas, além de partir para uma governança com maior perspectiva de gênero.

²⁸ Consulte a página da IGTN: <http://web.igtn.org/home/>.

6 GOVERNANÇA COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: VISÃO E ABORDAGENS PRÁTICAS

6.1 Uma visão para a governança com perspectiva de gênero

Então, como seria uma governança com perspectiva de gênero? Embora seja difícil generalizar quando se trata de uma arena tão complexa, que funciona em nível global, nacional e local, podemos tirar algumas conclusões de nossas discussões até o momento.

Governança com perspectiva de gênero significaria:

- Mais mulheres – e homens que não se encaixam no estereótipo heterossexual – em cargos de decisão nas instituições de governo, seja nas autoridades locais do governo, nas agências da ONU ou em seus lares. Aqui se incluem, em especial, as áreas de governança que são consideradas domínio de homens (heterossexuais) como comércio e finanças no governo e instituições internacionais, além da política em nível comunitário.
- As mulheres e os homens ativamente envolvidos na *modelagem* dessas instituições de governança, em seus processos e políticas, para que as transformações ocorram nessas instituições de governança e na sociedade como um todo, visando alcançar as metas de igualdade de gênero.
- Mais mulheres envolvidas nas OSC que cobram dos governos e que participam dos processos de governança, tais como o orçamento participativo.
- A governança com perspectiva de gênero atenderá às diferentes necessidades, interesses, prioridades e responsabilidades dos homens e das mulheres. Ela aplica e mede os princípios de responsividade, responsabilização, transparência, igualdade e abrangência, de forma a reconhecer as desigualdades e diferenças de gênero.
- As instituições e os processos de governança seguem a regra da lei e assumem um compromisso com sua implantação, com um claro foco na promoção de direitos humanos, especialmente os direitos das mulheres.
- Acima de tudo, as instituições de governança sustentarão os princípios de igualdade de gênero e justiça social como princípios centrais e metas da governança em seu direito próprio.
- A vontade política, nos níveis mais altos da instituição de governança, orienta esta abordagem à governança, com perspectiva de gênero.
- Equipes de especialistas em gênero, estrategicamente colocadas e com recursos suficientes, promovem a capacitação em igualdade de gênero, tendo o poder de exigir que as pessoas prestem contas do desempenho, com base em indicadores claros, acordados em nível

institucional.

- As organizações promovem a governança efetiva, ou boa governança - como agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento e OSC - aplicando as mesmas metas e princípios de governança adotadas por suas *próprias* instituições.

Todas as mulheres são reconhecidas como cidadãs do país onde vivem, independentemente de sua etnicidade, raça, casta, necessidade especial, renda, estilo de vida, condição de refugiada ou país de origem, e podem reivindicar direitos totais de sua cidadania.

6.1.1 Reconstruindo as metas e os princípios de governança

Nós retomamos a questão – ‘como a governança pode ser efetiva se não levar a um mundo mais igual, onde as desigualdades de gênero são combatidas, onde as mulheres podem fazer escolhas e seus direitos são realizados? Este é o desafio apresentado a *todas* as instituições de governança, assim como àquelas que promovem a governança efetiva, ou ‘boa’ governança. Para tanto, é necessário:

- Questionar quais os *problemas* que a governança percebe e trata, bem como as *metas* que pretende alcançar;
- Questionar como esses problemas são *priorizados*;
- Apresentar evidências para que o combate à desigualdade de gênero seja uma prioridade, tanto na própria instituição quanto na sociedade como um todo (veja as Seções 6.2.1 e 6.2.2 sobre a avaliação do problema);
- Elaborar estratégias para lidar com as desigualdades de gênero, usando as instituições e processos de governança e incorporando os princípios de responsabilização, igualdade, abrangência, responsividade e outros (veja a Seção 6.3); e,
- Apresentar uma visão dos resultados necessários (ou seja, igualdade de gênero).

A próxima seção se concentra em como avaliar o problema, como revelar as desigualdades de gênero que estão embutidas nas regras e normas sociais e culturais, e como revelar as desigualdades de gênero nas próprias instituições de governança. Se possível, essas avaliações deveriam ser conduzidas com base em métodos qualitativos e quantitativos, inclusive metodologias participativas. Essas avaliações, sejam realizadas pelas próprias instituições, por pesquisadores independentes ou por OSC, devem servir de base para a identificação de possíveis soluções, apoiadas pelas recomendações e pelos exemplos de boa prática apresentados neste relatório. As pessoas encarregadas de implantar as soluções também precisam considerar, com cuidado, quais estratégias, marcos, ferramentas e abordagens podem ser mais úteis para alcançar a meta de governança com perspectiva de gênero em seu próprio contexto. A seguir apresentamos algumas perguntas que podem orientar essas avaliações.

6.1.2 Identificando os problemas em nível social, usando pesquisas e auditorias

Diversos atores podem realizar essa pesquisa, desde que haja recursos para tanto, inclusive os NWM, instituições de direitos humanos, institutos de pesquisa e OSC. Geralmente essas pesquisas servem de base para os relatórios a serem elaborados para o Comitê da CEDAW, tanto os relatórios oficiais quanto os relatórios sombras da OSC, junto com as estratégias de mudança.

Quais as desigualdades de gênero existentes nas sociedades onde as instituições de governança se encontram?

Os processos e instituições de governança se encontram dentro das sociedades com papéis de gênero únicos, definidos culturalmente, que afetam os níveis de igualdade e moldam as percepções do comportamento, das relações e dos papéis masculinos e femininos. Também há limitações sociais à participação das mulheres no processo de decisão em todos os níveis, inclusive o acesso a recursos como tempo, educação, terra e dinheiro. Some-se a isso as responsabilidades de cuidar de casa, que geralmente as mulheres assumem. Portanto, são necessárias pesquisas tanto qualitativas quanto quantitativas para relevar algumas dessas desigualdades, identificar como elas se manifestam em contextos sociais e culturais específicos, e entender como elas são reproduzidas nas instituições e práticas de governança.

Como o acesso desigual aos direitos impede a participação das mulheres?

Em algumas sociedades, o acesso desigual das mulheres aos direitos pode prejudicar seriamente suas oportunidades de se envolver nos processos de governança. Por exemplo, se elas não podem andar ou falar livremente em público, elas terão muitas dificuldades em exercer seu direito ao voto ou a participar nos processos de responsabilização. Se seu direito à educação é limitado, elas não poderão agir como representantes no governo local ou nacional. Por sua vez, se as mulheres têm sua cidadania negada porque são migrantes ou refugiadas, é pouco provável que participem na política formal.

6.1.3 Identificando os problemas em nível institucional

Apesar do compromisso de muitas instituições com os princípios de igualdade de gênero e da introdução de medidas alinhadas a uma agenda de incorporação de gênero, geralmente falta a autoconsciência, ou seja, as instituições não têm uma visão crítica de si mesmas e não identificam áreas problemáticas, que poderiam ser tratadas. Assim, são necessárias análises críticas, personalizadas para cada instituição e para o contexto cultural. Essas análises institucionais devem ser realizadas pelas próprias instituições de governança ou por analistas independentes. Caso isso não seja possível, resta às organizações de igualdade de gênero e de mulheres realizarem uma análise externa. Existem marcos que podem ajudar neste processo e que podem ser adaptados para cada situação, como as auditorias de gênero participativas e análises de gênero institucionais (veja abaixo, o Capítulo 5 e também a SRC). Um marco útil facilitar a análise inicial ao discriminar os processos institucionais segundo: regras – as normas, valores e tradições que determinam ou limitam o que é feito e como é feito; atividades – o que é feito rotineiramente na prática para atender metas específicas; recursos – o que é usado e produzido pelas instituições; pessoas – quem está dentro e quem está fora, e como as tarefas são distribuídas; e poder – quem tem autoridade e faz as regras, e como essas regras são legitimadas. As conclusões da análise de cada um desses elementos deve servir de base para a identificação de 'condições

desejáveis' para serem trabalhadas (Kabeer e Subrahmanian 1996). (Consulte a SRC para obter mais informações sobre esse marco).

Entre as perguntas a serem feitas durante a análise das instituições de governança, podemos citar:

Até que ponto a cultura institucional incorpora a perspectiva de gênero?

Qual é a 'cultura' institucional, ou seja, os processos e regras geralmente implícitos que moldam as formas como eles pensam e 'fazem' a governança? A cultura institucional influencia quem tem a autoridade e o status, quem tem poder de falar, quem é ouvido e como as oportunidades, os benefícios e responsabilidades são divididos (veja Goetz 1997). Essas regras não afetam as mulheres de formas desiguais, muitos *homens* que trabalham nos sistemas e também são afetados por ele podem considerar a cultura institucional alienante e opressiva (veja, por exemplo, Collinson e Hearn 1996). Algumas áreas potenciais de análise são:

Avaliar as relações de poder das instituições, com base em gênero. Até que ponto as relações entre homens e mulheres são iguais nas instituições de governança e entre elas? Quais fatores sociais, culturais e institucionais que podem impedir que as mulheres tenham voz e condições iguais? Até que ponto as mulheres são respeitadas da mesma forma que os homens em cargos semelhantes? Em quais casos elas são excluídas ou suas opiniões não são consideradas? As mulheres e os homens trabalham juntos ou separados? Além disso, quais as relações entre os homens em cargos de poder e os considerados subordinados, por exemplo, porque são pobres?

Avaliar as dinâmicas do poder com base em gênero nas decisões e na implantação da política. Até que ponto os processos de decisão são inclusivos e transparentes? Os homens e mulheres são envolvidos e têm oportunidade de falar e serem ouvidos? As decisões são informadas por consultas locais e as mulheres realmente participam desses processos? A tomada de decisão 'real' acontece em situações informais que excluem as mulheres, como em bares ou clubes fora do horário de trabalho (Goetz 2008)?

Avaliar as formas como as políticas são elaboradas e implantadas. Como a informação que determina a formulação da política é coletada em nível global, nacional e local? Quem participa da prestação e compilação da informação e os dados de gênero são desagregados? Até que ponto as mulheres influenciam a prestação de serviço? Até que ponto as políticas incorporam uma perspectiva de gênero ou refletem a legislação internacional de direitos humanos e marcos como a BPfA?

Avaliar a linguagem institucional e os códigos de comportamento. Quais são os códigos de comportamento nas instituições de governança? Eles são agressivamente masculinos, a ponto de alienar as mulheres e os homens que não são heterossexuais? Por exemplo, os colegas costumam usar linguagem sexista?

Avaliar a capacidade institucional dos membros para lidar com a igualdade de gênero. As mulheres e os homens das instituições entendem o que são as desigualdades de gênero e por que elas precisam ser abordadas? Existe treinamento, processos de orientação, diretrizes e sistemas adequados?

Avaliar o compromisso dos homens e das mulheres com a igualdade de gênero. Eles estão totalmente comprometidos com a mudança, ou simplesmente aceitam as medidas com foco em gênero porque não têm outra opção? A alta gerência está comprometida com a igualdade de gênero e em disponibilizar o apoio necessário, assim como a vontade política?

Avaliar os modos de ingressar nas instituições. Eles são inclusivos, igualitários e não discriminatórios? Eles atendem às exigências de cotas? Os critérios de seleção e as descrições do posto incluem uma exigência de capacidade em questões de gênero?

Avaliar os processos de responsabilização institucional Até que ponto as mulheres são envolvidas como parceiras iguais na avaliação das decisões tomadas pelas instituições de governança? Elas têm acesso à informação sobre seu direito de cobrar a prestação de contas desses representantes e, além disso, se sentem com poder para fazer isso?

Avaliar os direitos dos membros institucionais. Os homens e as mulheres têm os mesmos direitos na instituição? Por exemplo, as mulheres recebem a mesma remuneração que os homens? As mulheres têm direito à licença maternidade remunerada e os homens têm direito à licença paternidade remunerada?

Até que ponto as instituições atendem às necessidades dos homens e das mulheres?

As instituições de governança, inclusive as instituições que elas contratam para prestar serviços, como prestadores de serviço privados e OSC, atendem às necessidades das mulheres em termos de oferecer serviços de boa qualidade, a preço justo, que elas possam ter fácil acesso? Por exemplo, há clínicas de saúde com pessoal qualificado a alcance das mulheres que têm responsabilidade de cuidar das crianças? As escolas têm banheiros separados para meninas e meninos? As leis são aplicadas e há segurança para que as mulheres possam circular sem medo de serem agredidas? Para entender o que as mulheres realmente pensam dos serviços, é importante perguntar a elas. Deve haver uma oportunidade de *feedback* sincero, o que pode significar manter as respostas anônimas. É necessário desenvolver melhores metodologias, já que muitas das metodologias participativas não dão atenção suficiente à dinâmica de gênero. Isso quer dizer que, mais uma vez, as mulheres são excluídas.

6.2 Identificação de soluções

Uma clara avaliação de quais são os problemas, em termos de desigualdade de gênero e desigualdades nas instituições, ensejará melhores soluções. É claro que os problemas variarão, dependendo do que está sendo trabalhado, o tipo de instituição onde foi identificada a necessidade de governança com mais perspectiva de gênero e quem está impulsionando a mudança. No entanto, é possível apresentar algumas recomendações gerais para a reforma institucional e social com perspectiva de gênero, baseadas nas questões discutidas neste relatório. As mulheres devem ser ativas e participantes iguais na formulação dessas mudanças ou elas continuarão a ter que se encaixar em processos que não foram elaborados tendo as mulheres em mente (veja Kabber e Subrahmanian 1996). As recomendações sugeridas estão agrupadas segundo os princípios de

abrangência, responsabilização e outros que foram definidos com uma lente de gênero no Capítulo 3. Ao final da seção, nós reforçamos a importância de 'mudar o pensamento' sobre governança, apresentando boas práticas e efetivamente informando o potencial inerente aos processos de governança para permitir a participação das mulheres e dos homens em toda a sociedade.

6.2.1 Facilitando maior abrangência nas instituições e nos processos de governança

- **Facilitar o ingresso das mulheres na governança.** Assegurar a existência de sistemas de cota efetivos e empregar mais diretoras e gerentes seniores do sexo feminino nas OSC, bancos e organizações globais tais como a ONU e a OMC. Isso significa dar recursos financeiros às mulheres e, em especial, às mulheres pobres, para que elas possam concorrer a um cargo em nível local ou nacional, capacitando-as mediante a melhoria de sua capacidade de ler e escrever, bem como as capacidades de liderança. Além disso, é necessário combater as formas de nepotismo que permitem que somente os homens e mulheres privilegiados, com bons contatos, ingressem no governo.
- **Garantir que todas as formas de discriminação sejam abordadas nas instituições e nos processos de governança.** As instituições de governança devem garantir que os grupos marginalizados, como pessoas de minorias étnicas, pessoas com necessidades especiais e LGBT façam parte da governança.
- **Garantir que as mulheres nas instituições tenham oportunidades iguais e recebam um tratamento igualitário.** Quando as mulheres ocupam cargos no governo, elas precisam ter acesso igual aos empregos em todos os setores. É essencial criar oportunidades para que as mulheres ocupem cargos de autoridade.
- **Garantir que os processos de formulação de política sejam mais inclusivos.** É importante incluir as mulheres nos processos de formulação de política, seja por grupos de consulta em nível local ou nas decisões do alto escalão.
- **Adotar ou adaptar metodologias que facilitem a participação igual em abordagens de governança 'lideradas por cidadãos'.** São necessários esforços para assegurar a total integração e a liderança das mulheres nos processos de governança com foco no cidadão. Para que isso aconteça, é necessário que algumas condições sejam atendidas, como creche subsidiada e capacitação em alfabetização e liderança.
- **Capacitação das mulheres.** É necessário oferecer treinamento para as mulheres em apoio, lobby e liderança, assim como em construção de confiança e alfabetização. As organizações de mulheres têm desempenhado um papel fundamental nesses processos, mas os governos também têm a responsabilidade de apoiá-los.

6.2.2 Aumentando a responsividade com base em gênero nas instituições de governança

- **Criar um ambiente adequado a gênero nas instituições de governança.** A igualdade de gênero precisa ser uma meta de alto nível de todas as instituições de governança, apoiada pela visível vontade política dos funcionários do alto escalão. Os exercícios de conscientização sobre gênero, treinamento e orientação devem ser constantes para garantir uma boa vontade permanente em relação às estratégias de incorporação e a outros mecanismos elaborados para aumentar a igualdade. Os homens devem ser

colaboradores ativos nas avaliações institucionais de gênero e na implantação das mudanças que surgirem como consequência.

- **Criar mecanismos nacionais de mulheres mais fortes no governo** e unidades de igualdade de gênero ou de mulheres em outras instituições de governança que tenham os recursos necessários para desempenhar seu papel de inspirar e monitorar a ação, com fortes vínculos com os principais setores do governo.
- **Criar um ambiente de trabalho de apoio aos que têm responsabilidades de cuidado.** Medidas como horário flexível e creches subsidiadas poderiam aliviar a dupla carga de muitas mulheres, reduzindo a possibilidade de elas largarem o cargo no governo ou ficarem em casa quando as reuniões de cidadãos são realizadas.
- Também são necessárias que permitam que os homens envolvidos na governança compartilhem as responsabilidades de cuidado com suas parceiras, oferecendo horário de trabalho flexível e licença paternidade mais longa.
- **Assegurar que as mudanças com perspectiva de gênero recebam o financiamento adequado.** São necessários aumentos significativos no orçamento para garantir que a política aborde as necessidades das mulheres e de outros grupos marginalizados.
- **Desenvolver políticas que atendam às diferentes necessidades das mulheres e dos homens.** Os formuladores de política precisam receber informações de homens e mulheres de diferentes circunstâncias sociais. As alianças entre a sociedade civil, o governo e os atores da governança global podem facilitar esses fluxos de informação.

6.2.3 Melhorando a responsabilização e transparência das instituições de governança

- **Criar, sem demora uma arquitetura de gênero mais forte para a ONU** com processos de responsabilização mãos robustos, para garantir que a legislação da ONU tenha peso e seja apoiada por uma infra-estrutura forte.
- **Garantir liberdade de expressão e de informação.** Os cidadãos não podem cobrar das instituições de governança se não puderem ser críticos ou se não puderem escrutinar as informações do governo, tais como gasto público, por falta de transparência.
- **Melhorar as avaliações do desempenho institucional.** As instituições de governança e quem as cobra, como as OSC, precisam desenvolver indicadores claros e adequados, assim como métodos de coleta de dados. Os indicadores devem incluir aqueles relacionados ao desempenho em responsabilização, responsividade e outros princípios chaves de governança enfatizados neste relatório (para mais detalhes, consulte a SRC e o *Cutting Edge Pack* do Bridge sobre Indicadores, 2007).
- **Assegurar a existência de incentivos para que as pessoas se envolvam com a igualdade de gênero.** Incluem-se aqui claros indicadores de perspectiva de gênero para o trabalho deles e avaliações de desempenho que incluam a igualdade de gênero.

- **Melhorar as avaliações dos impactos políticos.** É necessário medir os diferentes impactos das políticas sobre as mulheres e os homens, usando pesquisa qualitativa e quantitativa e indicadores que sejam relevantes, adequados e culturalmente sensíveis, desenvolvidos por métodos participativos. Os indicadores devem captar as pequenas mudanças e mapear as grandes. Também é essencial que as informações alimentem as futuras decisões (veja Moser 2007; Corner 2005).

6.2.4 Melhorando processos para os que cobram das instituições de governança

- **Assegurar que haja uma sociedade civil forte, devidamente financiada** para cobrar dos governos e ajudar na prestação de serviços e conscientização sobre as questões de gênero.
- **Construir alianças com outros movimentos e organizações de justiça social** para criar uma mensagem robusta e unificada sobre a necessidade da governança com perspectiva de gênero e para fazer campanha pela igualdade de gênero e pelos direitos das mulheres.
- **Financiar a conscientização sobre os direitos e o treinamento e orientação sobre igualdade de gênero** para que vários atores efetivamente cobrem das instituições de governança, inclusive os cidadãos, as OSC e os jornalistas.

6.2.5 Garantindo padrões institucionais de igualdade e aderência à regra da lei

- **Assegurar que os instrumentos relevantes de direitos humanos, como a CEDAW não sejam só ratificados, mas que sejam implantados** com o apoio de um claro plano nacional de ação em gênero.
- **Assegurar que os direitos sejam o ponto central das práticas internas e da formulação de política.** São necessários processos mais eficientes de responsabilização em relação aos instrumentos internacionais de direitos humanos, para garantir que o compromisso com esses documentos não evapore em nível de implantação.
- **Fortalecer o judiciário e outros mecanismos legais** para que eles distribuam a justiça para as mulheres e os homens.

6.2.6 Melhorar os direitos dos cidadãos, especialmente das mulheres

- **Melhorar o acesso das mulheres ao voto.** Conscientizar sobre a importância de votar e as possibilidades para envolvimento das mulheres nos processos de governança. Para que isso aconteça, é necessário contar com alguns fatores facilitadores. Por exemplo, pode ser necessário envolvê-las usando intermediários de confiança, para que eles votem em nome das mulheres cuja religião proíbe que elas entrem em espaços públicos.
- **Aumentar a consciência das mulheres sobre seus direitos,** inclusive sobre como fazer campanha pelos direitos e como reivindicá-los, como se envolver nos processos de governança (em todos os níveis) e como cobrar das instituições de governança em nível local, nacional e global.
- **Garantir que todas as mulheres possam reivindicar a cidadania** do país onde vivem. Para isso, pode ser necessário reconhecer ou lutar pelo reconhecimento das refugiadas e das migrantes.

6.3 Estratégias transversais

6.3.1 Incorporação de gênero

'Incorporação de gênero' é o termo empregado para descrever o processo de garantir que as diferentes necessidades dos homens e das mulheres sejam levadas em consideração em todas as formas de processos de desenvolvimento e políticos, e que tenham oportunidades iguais. Em princípio, esta abordagem requer lidar com cada aspecto da cultura institucional, desde a administração a processos de dotação de pessoa, por meio dos processos de formulação de política (Razavi e Miller 1995; Hafner-Burton e Pollack 2002; Waylen 2008). Entre os mecanismos para alcançar essas metas, podemos citar a criação de ministérios das mulheres ou unidades de gênero, a distribuição de diretrizes de igualdade de gênero e outras formas de capacitação, o desenvolvimento de planos de ação em igualdade de gênero e a nomeação de assessores de gênero e pontos focais para assessorar as questões de gênero entre os principais setores (Moser e Moser 1995). A incorporação também requer a realização de avaliações de impacto e de outros processos de responsabilização, usando ferramentas como os cartões de pontuação (*scorecards*) de incorporação e indicadores de igualdade de gênero (veja Moser 2007).

Uma barreira à incorporação é a resistência (geralmente dos homens) nas instituições e a não abordagem às desigualdades institucionais existentes, como os processos de decisão que são dominados pelos homens (Clisby 2005). Também há preocupações em relação às metas de igualdade de gênero e de poder às mulheres, que podem se diluir pela incorporação de gênero a questões setoriais mais amplas. Outros argumentam que a incorporação de gênero tem um potencial transformador, mas é necessário que seja imbuída de nova vida e que encontre formas de superar a 'fadiga da incorporação' (consulte, por exemplo, Jahan 1995; Porter e Sweetman 2005). Para apoiar essas metas de transformação, é necessário que haja um treinamento constante, relevante e culturalmente sensível. Os sistemas efetivos de responsabilização devem ser implantados, recompensando as boas práticas ao invés de serem meramente punitivos. Também são necessários processos de monitoramento e avaliação, que capturem os impactos e resultados da incorporação de gênero usando indicadores apropriados, ao invés de medirem exclusivamente os insumos de curto prazo, como o número de mulheres que se beneficiam dos programas ou o número de mulheres no quadro de pessoal (consulte Moser e Moser 2005). Acima de tudo, é importante lembrar que a incorporação de gênero é um processo permanente, e não uma meta, e que mesmo a menor mudança deve ser encarada como um feito (ibid.: 14).

6.3.2 Desenvolvendo indicadores efetivos de gênero e governança

Mesmo o plano mais detalhado e bem elaborado para dar início à mudança nas estruturas de governança, processos e relações, deve ser monitorado e avaliado regularmente para identificar tanto as falhas quanto os sucessos. Assim é possível não só identificar as falhas de desenho, mas também encontrar evidências que as novas políticas e abordagens estão funcionando. O desenvolvimento de indicadores claros e adequados é vital para este processo. Eles devem ser: formulados através de métodos participativos, sempre que possível; de fácil aplicação; relevantes para o contexto social, cultural e institucional; e capazes de refletir o nível da mudança por marcadores estatísticos, assim como a qualidade da mudança, por meio de comunicação pessoal (veja Corner 2005; Moser 2007; e a SRC para mais informações). O trabalho do PNUD sobre indicadores é particularmente interessante: eles desenvolveram um guia de indicadores e métodos para mediar a prestação de serviços básicos com perspectiva de gênero (Corner 2008) e também um marco para incorporar indicadores

pró-pobres e com perspectiva de gênero às avaliações de governança democrática (UNDP 2006). Eles empregam um conjunto de perguntas para formular os indicadores, sendo que cada pergunta vem acompanhada de um determinado indicador (consulte a SRC de governança, Demetriades 2009).

6.3.3 Usando uma abordagem à governança, com base em direitos

Como mencionamos neste relatório, não basta que as instituições de governança ratifiquem as convenções internacionais de direitos. São necessárias estratégias para transformar esses direitos em 'realidade' na prática, por meio de abordagens orientadas, com base em direitos. As abordagens com base em direitos mais eficientes são aquelas que tentam transformar o comportamento e as práticas (Cornwall e Nyamu-Musembi 2004). Por exemplo, o PNUD promover uma estratégia diversificada, que reconhece a necessidade de capacitação e conscientização sobre a importância dos direitos humanos nas instituições de governança, a necessidade de atingir os grupos marginalizados e a importância das OSC para levar as preocupações locais aos órgãos estaduais (ibid: 18). Suas atividades se baseiam em um amplo espectro de direitos, muitos dos quais podem se inspirar na promoção da igualdade de gênero, inclusive o direito à participação e o direito à igualdade. As OSC também podem desempenhar um papel importante na divulgação de instrumentos como a CEDAW em nível local. Elas podem, por exemplo, oferecer treinamento para as pessoas para que elas possam reivindicar seus direitos no tribunal de direitos humanos e fazer lobby junto aos governos em relação às suas obrigações de aderir aos princípios (Grugel e Piper 2005; veja também o Capítulo 5, estudo de caso sobre o Egito).

Um foco em direitos pode ajudar a re-politizar a questão dos direitos das mulheres, que podem sentir que foram esquecidas com a agenda de incorporação de gênero (veja Cornwall e Nyamu-Musembi 2004: 4). No entanto, é necessário cuidado. Com foco nos direitos das mulheres, 'as realidades são complexas, as estratégias variáveis e os resultados não necessariamente positivos' (Cornwall e Molyneux 2008: 14). (Veja Cornwall e Molyneux 2008 para uma discussão sobre os dilemas das feministas em usar uma abordagem com base em direito).

6.3.4 Criando novas instituições e mecanismos

Os que detêm o poder e tomam decisões devem responder por seu desempenho no avanço da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. E as mulheres mais afetadas por suas decisões devem ser incluídas nos processos de inspeção. Elas devem ter o direito de pedir explicações e justificativas (UNIFEM 2008). Quando se trata da igualdade de gênero, existem poucos mecanismos de responsabilização. Então, pode ser necessária a criação de novos mecanismos ou instituições. Por exemplo, na África do Sul há a Comissão de Igualdade de Gênero e no Reino Unido há a Comissão de Igualdade e Direitos Humanos (EHRC), que está ameaçando processar 100 autoridades locais por não oferecerem serviços especializados a mulheres que foram vítima de violência (EHRC 2009).

6.4 Mudando a mentalidade

Para alcançar metas mais progressivas de governança, precisamos de cidadãos muito mais engajados, que saibam que podem e devem se envolver nos processos de governança e que é possível mudar se eles cobrarem a responsabilização dos tomadores de decisão. Para tanto é necessário:

- Combater o 'senso comum', as idéias aceitas e embutidas no consciente público, que associam a governança a instituições onde os homens são o centro, em uma perspectiva de cima para baixo, que atuam mais para do que com os cidadãos (veja Raí 2008: 32 – 35); e
- Criar entendimentos comuns sobre o que a governança democrática significa para as pessoas comuns em termos de permitir sua participação, por exemplo, aumentando a consciência pública sobre os mecanismos de responsabilização com os quais elas podem se envolver na governança local, ou com ferramentas on-line de governança eletrônica.

A necessidade de combater as desigualdades de gênero embutidas na sociedade

Para garantir a participação em longo prazo das mulheres nesses processos, os cidadãos também devem analisar e abordar seus próprios preconceitos e hipóteses sobre os papéis sociais dos homens e das mulheres. É necessário mudar as atitudes entre os parceiros e parentes homens. Os ocupantes de cargos de influência podem ajudar neste processo, adotando as seguintes ações:

- **Promovendo representações positivas das mulheres** na mídia e em materiais educacionais que combatam as idéias pré-concebidas que as mulheres não podem participar da governança;
- **Apresentando modelos positivos de papéis de mulheres envolvidas em todos os níveis de governança;**
- **Combatendo a distribuição desigual de bens e recursos** que impede que as mulheres se envolvam na especialmente na política. Por exemplo, as mulheres normalmente não têm financiamento para as campanhas eleitorais;
- **Combatendo a carga desigual de assistência** que limita a capacidade das mulheres de se envolverem com atividades fora do lar; e,
- **Trabalhando com mulheres e homens, assim como com suas comunidades, para explorar e combater as normas sociais que definem o espaço legítimo das mulheres como sendo o espaço da esfera 'privada' do lar, e o espaço dos homens como sendo o 'público',** abrindo a possibilidade para que as mulheres se envolvam na política formal e informal.

7 CONCLUSÃO

Em última instância, a governança com perspectiva de gênero significa um mundo com melhores opções, oportunidades, acesso a recursos e resultados de vida para as mulheres, por meio de políticas de governança e ações que desafiem as desigualdades de gênero embutidas na sociedade, e que contem com mecanismos robustos de responsabilização. As mudanças nas abordagens governamentais nas últimas décadas, com ênfase em processos descentralizados, democratizados e em princípios de responsabilização, responsividade e abrangência, têm grande potencial para permitir que esta visão se transforme em realidade. Contudo, como este relatório mostrou, muito deste potencial não se concretiza. Houve algum progresso na remediação da desigualdade de gênero nos processos e instituições nacionais e locais de governança. Cabe aqui ressaltar a reforma eleitoral, que incluiu mais mulheres nas instituições governamentais, especialmente em nível local. Essas reformas são um bom começo, mas precisam ser consideradas como parte de um processo muito mais abrangente, que envolve as instituições de governança avaliando as formas como elas reforçam as desigualdades de gênero com suas próprias práticas e políticas, pensando cuidadosamente sobre como alcançar as metas de igualdade e justiça social em longo prazo. Uma mensagem essencial é que o aumento no número de mulheres em cargos de autoridade só resultará em um sistema mais igualitário de governança se a qualidade de sua participação for garantida. Para isso, é necessária uma mudança nas hipóteses sobre os papéis que as mulheres e os homens marginalizados devem desempenhar nos processos de governança e a criação de um ambiente onde as pessoas sejam consideradas em termos de suas capacidade, e não de seu gênero ou sexualidade. É necessária uma avaliação crítica das instituições e das relações institucionais em nível global, nacional e local, a introdução de novas formas, com igualdade de gênero, e um compromisso de monitorar sua eficiência.

A identificação das barreiras à igualdade de gênero na cultura e nas relações institucionais podem oferecer pontos de entrada para mudança, mas sem a vontade de transformação, as políticas com perspectiva de gênero e as estratégias de incorporação podem logo desaparecer. Portanto, é importante facilitar entendimentos claros e compartilhados sobre a necessidade de igualdade de gênero entre as instituições de governança em nível global, nacional e local. Esses entendimentos devem ir além de argumentos instrumentalistas sobre a capacidade das mulheres de reduzir a corrupção ou de contribuir com o crescimento econômico através de sua participação no mercado de trabalho. Eles devem também reforçar o direito das mulheres de serem parceiras ativas nos processos de governança, especialmente aquelas que tradicionalmente são excluídas por causa da etnicidade, pobreza ou outras formas de marginalização.

Esses processos de conscientização e transformação devem acontecer em todos os níveis de governança, e não apenas nas instituições locais e nacionais de governo. Em nível global, as instituições como as organizações da ONU e a OMC devem não só analisar suas próprias práticas por uma lente de gênero, mas também devem assegurar que a política de gênero seja consistente em todas as instituições, por causa de sua influência na governança nacional e local. Ao mesmo tempo, são necessários melhores processos de responsabilização para os governos nacionais e locais em relação à implantação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, tais como a CEDAW, que poderiam facilitar a governança com perspectiva de gênero e o respeito aos direitos. O potencial dos Estados fortes para endossar e financiar políticas

centralizadas, de longo alcance, que possam remodelar as percepções públicas sobre homens e mulheres, seus papéis na vida pública e no lar e na comunidade, também não deve ser subestimado, especialmente em situações de fragilidade e fragmentação, como as situações de conflito e pós-conflito.

Em nível local, como argumentamos neste relatório, os processos de governança com foco no cidadão, assim como outros processos de governança, nem sempre incluem tanto o gênero quanto parecem incluir. Portanto, devem ser criticamente avaliados para identificar e lidar com as causas básicas da exclusão. As OSC, inclusive as organizações de mulheres, têm um importante papel de facilitador e mediador em todos os níveis de governança, mas também precisam analisar suas próprias práticas internas de governança e suas idéias sobre gênero, para terem a maior eficiência possível nesses papéis.

Contudo, a mudança real precisa começar com os fundamentos conceituais de governança. É essencial reconhecer os pontos de tensão entre as noções e as práticas de governança, combatendo, por exemplo, as hipóteses sobre a capacidade de descentralização e outros aspectos da governança serem intrinsecamente mais inclusivas e cientes de gênero. Em nível global, nacional e local, todas as instituições de governança precisam contribuir com a criação de idéias revistas sobre governança em nível do consciente público, mostrando boas práticas e efetivamente informando, pela mídia e por outros canais, o potencial de transformação que os processos de governança têm. Suas mensagens devem combater as percepções existentes de 'senso comum', segundo as quais a governança é domínio de homens privilegiados, aparte da realidade das pessoas comuns. Elas devem permitir que as mulheres, em qualquer lugar, identifiquem e reivindiquem seu lugar nas instituições e nos processos de governança que são elaborados com elas e não para elas.

8 BIBLIOGRAFIA

Al-Jraibi, M. (2000) *Women and Political Participation in Jordan: The Development of Attitudes Towards Allocating a Quota of Parliamentary Seats for Women*, Jordan: Al-Urdun Al-Jadid Research Center

Annan, K. (1998) *Partnerships for Global Community; Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, Nova York: ONU, <http://www.un.org/Docs/SG/Report98/con98.htm>

Ashworth, G., (1996) *Gendered Governance: an Agenda for Change*, disponível em: <http://nird.ap.nic.in/clic/rrdl100.html>

Banco Asiático de Desenvolvimento (2009) *Good governance defined*, Manila: Banco Asiático de Desenvolvimento, <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov200.asp?p=policies>

Banco Asiático de Desenvolvimento (2005) *Definition of governance*, Tóquio: Instituto do Banco Asiático de Desenvolvimento, <http://www.adbi.org/discussion-paper/2005/09/26/1379.governance.indonesia.comments/definition.of.governance/>

Auret, D. e Barrientos, S. (2004) *Participatory Social Auditing: A Practical Guide to Developing a Gender-sensitive Approach*, IDS Working Paper 237, Brighton: IDS

Baden, S. (2000) 'Gender, Governance and the Feminisation of Poverty', *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD

Banerjee, L.H. e Oquist, P (2000) 'Overview', *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD

Basu, A. (2000) 'Gender and Governance: Concepts and Contexts', *Essays on Gender and Governance*, Nova York: PNUD

Beall, J. (2005) *Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience*, Discussion Paper, Genebra: UNRISD

Página da Plataforma de Ação de Pequim: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/e5dplw.htm>

Bulbeck, C. (1998) 'Individual versus Community', *Re-Orienting Western Feminisms: Women's Diversity in a Postcolonial World*, Cambridge: Cambridge University Press

Byrne, Laier et al. (1996) *National Machineries for Women in Development: Experience, Lessons, and Strategies for Institutionalising Gender and Development Policy and Planning*, relatório BRIDGE, preparado para a Comissão Europeia, Diretoria Geral para o Desenvolvimento, Brighton: IDS

Centro de Lei e Globalização (2009) *The Politics of Culture in International Law*, Champaign, IL: Centro de Lei e Globalização, http://clg.portalxm.com/library/keytext.cfm?keytext_id=55

Página de governança da CIDA: <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-121135230-Q5V>

- Clibsy, S. (2005) 'Gender Mainstreaming or Just More Male-streaming? Experiences of Popular Participation in Bolivia', em Porter, F. e Sweetman, C. (eds) *Mainstreaming Gender in Development: A Critical Review*, Oxford: Oxfam
- Collinson, D., e Hearn, J. (1996) *Men as Managers, Managers as Men: Critical Perspectives on Men, Masculinities and Managements*, Reino Unido: Sage
- Corner, L. (1998) 'Women in Politics and Good Governance: Transformative Politics in Asia Pacific', *Journal of International Development*, 10, 927–8
- Corner, L. (2005) *Gender Sensitive and Pro-poor Indicators of Good Governance*, Documento preparado para o Projeto de Indicadores de Governança do PNUD, Centro de Governança de Oslo
- Cornwall, A. (2004) 'Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation', *IDS Bulletin*, Vol. 35. Nr. 2, Brighton: IDS
- Cornwall, A. e Nyamu-Musembi, C. (2005) 'Why rights? Why now? Reflections on the Rise of Rights in International Development Discourse', em Pettit, J. e Wheeler, J. (eds) *Developing Rights, IDS Bulletin*, Vol. 36. Nr. 1, Brighton: IDS
- Cornwall, A. e Molyneux, M. (eds) (2008) *The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis*, Londres: Routledge
- Cowan, J., Dembour, M.-B., e Wilson, R. (2001) *Culture and Rights: Anthropological Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press
- Crook, R., e Manor, J. (2000) *Democratic Decentralization*, Série de documentos de trabalho da OCDE, No. 11, Washington, DC: Banco Mundial
- Dahlerup, D. (2005) 'Strategies to Enhance Women's Political Representation in Different Electoral Systems', EM Dahlerup, D. E Francisco, J. (eds) *Gender, Governance and Democracy*, Manila: Isis
- Delthier, J., Ghanem, H., e Zoli, E. (1999) *Does democracy facilitate the economic transition? An empirical study of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, Documento de Trabalho do Banco Mundial 2194, Washington, DC: Banco Mundial
- Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) (2005) *Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality*, Londres: DFID
- DFID (2006) *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor (White Paper on International Development)*, Londres: DFID
- DFID (2006) *Summary of White Paper key messages*, Londres: DFID, <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp>
- Dollar, D., Fisman, R. e Gatti, R. (1999) *Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government*, Gender and Development Working Paper Series No. 4, Washington, DC: Banco Mundial

Dovi, S. (2007) 'Theorizing Women's Representation in the United States', in *Politics and Gender*, Volume 3, Issue 03, UK: Cambridge Journals on-line

Dovi, S. (2002) 'Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black or Latino Do?' Em *American Political Science Review*, Reino Unido: Cambridge Journals on-line

Elson, D. e Pearson, R. (1981) 'Nimble Fingers and Foreign Investments', em Elson, D. e Pearson, R. (eds) *Women's Employment and Multinationals in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Esplen, E. (2009) *BRIDGE Cutting Edge Pack on Gender and Care*, Brighton: IDS

Página do *Ethical Consumer*:

<http://www.ethicalconsumer.org/CommentAnalysis/Features/ExportProcessingZones.aspx>

Comissão Europeia (2008) *Women and Men in Decision-making, 2007: Analysis of Situation and Trends*, Luxemburgo: Departamento de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Evertzen, A. (2001) *Gender and Local Governance*, Haia: Organização de Desenvolvimento da Holanda (SNV)

Floro, M. e Hoppe, H. (2005) *Engendering Policy Coherence for Development: Gender Issues for the Global Policy agenda in the year 2005*, Alemanha: Friedrich Ebert Stiftung

Fontana, M., Joekes, S. e Masika, R. (1998) 'Global Trade Expansion and Liberalisation: Gender Issues and Impacts', *BRIDGE Gender and Development Report No. 42*, Brighton: IDS

Página da *Global Exchange*: <http://www.globalexchange.org/campaigns/econ101/neoliberalDefined.html>

Goetz, A.M. (1997) *Getting Institutions Right for Women in Development*, Reino Unido: Zed Books

Goetz, A.M., (2007) Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?, *Development and Change*, Vol. 87–105

Goetz, A.M. e Gaventa, J. (2001) *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*, Documento de Trabalho da IDS 138, Brighton: IDS

Grugel, J. e Piper, N. (2007) *Critical perspectives on global governance: rights and regulation in governing regimes*, Londres: Routledge

Gudnadottir, E., Smith, S., Robson, S. e Corry, D. (2007) 'Where are all the Women?: Women's representation in Local Strategic Partnerships', *UK Poverty Resources*, Oxford: Oxfam

Hafner-Burton, E. e Pollack, M. A. (2002) 'Mainstreaming gender in global governance', *European Journal of International Relations*, Vol. 8. Nr. 3, 339–373

Hamadeh-Banerjee, L. (2000) 'Women's Agency in Governance', *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD

Hoskyns, C. e Rai, S. (2007) 'Recasting the Global Political Economy: Counting Women's Unpaid Work', *New Political Economy*, Vol. 12. Nr. 3, Londres: Routledge

Houtzager, P. e Joshi, A. (2008) 'Introduction In State Reform and Social Accountability', in Houtzager, P., Joshi, A., e Gurza-Lavalle, A. (eds.) *IDS Bulletin*, Vol. 38. Nr. 6, Brighton: IDS

Howell, J. (1998) 'Civil Society and the State in China', em Randall, V. e Waylen, G. (eds) (1998) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge

Howell, J. (2006) 'Women's Political Participation in China: in whose interests elections?' *Journal of Contemporary China*, 15 (49), novembro de 2007: 603–19

IMF Fact sheet on PRSPs, disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

Página do Instituto de Governança: <http://www.iog.ca/>

União Inter-parlamentar (UIP) (1997) *Universal Declaration on Democracy*, Genebra: UIP, <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

Página da UIP: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

Jad, I. (2006) *A Critical Assessment of the Palestinian Women's Machinery: the Ministry of Women's Affairs*, documento inédito, Palestina: Bir Zeit University

Jahan, R. (1995) *The elusive agenda: mainstreaming gender in development*, Reino Unido: Zed Books

Jayal, N. G. (2003) 'Locating Gender in the Governance Discourse', *Essays on Gender and Governance*, Nova York: PNUD

Jayal, N. G. (2006) 'Engendering local democracy: The impact of quotas for women in India's panchayats', *Democratization*, Vol. 13. Nr. 1, 15–35, Londres: Routledge

Joekes, S. (1999) *A Gender-analytical Perspective on Trade and Sustainable Development*, UNCTAD, *Trade, Sustainable Development and Gender*, Genebra: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

Joshi, A. (2008) 'Producing Social Accountability? The Impact of Service Delivery Reforms', *IDS Bulletin*, Vol. 38. Nr. 6, Brighton: IDS

Kabeer, N. (2000) *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in London and Dhaka*, Londres: Verso

Kabeer, N. e Subrahmanian, R. (1996) *Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-Aware Planning*, Documento de Discussão do IDS Nr. 258, Brighton: IDS

Karam, A. (2000) 'Beijing +5: Women's Political Participation: Review of Strategies and Trends', *Women's Political Participation and Good Governance; 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD

Kaufmann, D., Kraay, A., e Mastruzzi, M. (2007) *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006*, Documento de Trabalho para a Pesquisa Política do Banco Mundial 4280, Washington, DC: Banco Mundial

Kothari, U., and Valodia, I. (1998) 'Gender, Governance and Policy: and Introduction', *Journal of International Development*, 10, 927–28

Larsevd, S. e Taphorn, R. (2007) 'Designing for Equality: Women's Quotas and Women's Political Participation', *Development*, Vol. 50, Volume 1

- Malena, C. (2006) *CIVICUS Participatory Governance Programme 2006–2008: Concept Note*, Joanesburgo: CIVICUS, disponível em: http://www.civicus.org/new/media/PG_Annex6_ConceptNote.pdf
- McCawley, P. (2006) *Governance in Indonesia: Some Comments*, Tóquio: Instituto do Banco Asiático de Desenvolvimento
- McKinnon, C. (1983) 'Feminism, Marxism, method and the state: towards a feminist jurisprudence', *Signs*, 8(2), 635–58
- McPhedran, M. et al. (2000) *The First CEDAW Impact Study*, Nova York: UNDAW
- Meer, S. e Sever, C. (2004a) *BRIDGE Gender and Citizenship Overview Report*, Brighton: IDS
- Meer, S. e Sever, C. (2004b) 'Gender and Citizenship', *Gender and Development In Brief*, Brighton: IDS
- Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca (Danida) (2008) *Gender Equality in Good Governance*, Copenhagen: Danida.
- Mishra-Panda, S. (2008) 'Engendering Governance Institutions: an Introduction', em Mishra-Panda, S. (ed.) *Engendering Governance Institutions: State, Market and Civil Society*, Reino Unido: Sage Publications
- Morna, C. (sem data) *Gender and Governance: a Proposed World Bank Action Plan*, <http://www.gdrc.org/gender/governance/wb.pdf>
- Moser, A. (2007) *BRIDGE Cutting Edge Pack on Gender and Indicators*, Brighton: IDS
- Moser, A. e Moser, C. (2005) 'Gender Mainstreaming Since Beijing: a Review of Successes and Limitations in International Institutions', em Porter, F. e Sweetman, C. (eds) *Mainstreaming Gender in Development: A Critical Review*, Oxford: Oxfam
- Muikiibi, B. (2000) 'Alliances for Gender and Politics: The Uganda Women's Caucus', *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD
- Mukhopadhyay, M. e Meer, S. (2004) *Creating Voice and Carving Space: Redefining Governance from a Gender Perspective*, Amsterdã: Instituto Real Tropical (KIT)
- Nussbaum, M. (2003) 'Gender and Governance: an Introduction', em *Essays on Gender and Governance*, (Nussbaum, M., Basu, A., Tambiah, Y., Jayal, N. G. eds.), PNUD
- Nyamu-Musembi, C. e Cornwall, A. (2004) *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*, Documento de Trabalho do IDS 234, Brighton: IDS
- Ogunsanya, K. (2004) *Namibia Elections and Conflict Management*, Namíbia: ACCORD
- Omeria, M., Esim, S., e Sufyan, A. (2008) *Labour Governance and Economic Reform in the Middle East and North Africa: Lessons from Nordic Countries*, Economic Research Forum Working Papers Series, No. 436, Cairo: Fórum de Pesquisa Econômica

- Palmieri, S. e Jabre, K. (2005) 'Case Study on Inter-Parliamentary Union', em Ballington, J. e Karam, A. (eds) *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: IDEA
- Pedwell, C. e Perrons, D. (2007) *The Politics of Democratic Governance: Organising for Social Inclusion and Gender Equity*, Reino Unido: One World Action
- Pettai, V. e Illing, E. (2004) 'Governance and Good Governance: Introduction to the Special Issue of TRAMES', *TRAMES*, Vol. 8. Nr. 4, 347–51
- Porter, F. e Sweetman, C. (2005) *Mainstreaming Gender in Development: A Critical Review*, Oxford: Oxfam
- Powley, E. (2005) 'Case study on Rwanda', em Ballington, J. e Karam, A. (eds) *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: IDEA
- Ranaboldo, C., Cliche, G. and Castro, A. (2006) *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*, Santo Domingo: Instituto Internacional das Nações Unidas de
- Pesquisa e Treinamento para Desenvolvimento das Mulheres (UN-INSTRAW) - (Participação das Mulheres Indígenas nos Processos de Governança e Governos Locais)
- Rai, S. (1996) 'Women and the State: Issues for Debate', em Rai, S. e Lievesley, G. (eds) *Women and the State: International Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Rai, S. (2008) 'Analysing Global Governance', em Rai, S. e Waylen, G. (eds) (2008) *Global Governance: Feminist Perspectives*
- Rai, S. e Waylen, G. (2008) 'Introduction: Feminist Perspectives on Analysing and Transforming Global Governance', em Rai, S. e Waylen, G. (eds) (2008) *Global Governance: Feminist Perspectives*
- Rakodi, C. (2002) *Influence and Accountability: Citizen Voices, Responsiveness and Accountability in Service Delivery*, Reino Unido: One World Action
- Randall, V. e Waylen, G. (eds) (1998) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge
- Randriamaro, Z. (2005) *BRIDGE Gender and Trade Overview Report*, Brighton: IDS
- Rao, A. (2006) *Gender Equality Architecture and Gender Equality Reforms*, documento para apresentação ao Painel de Alto Nível do Secretário-Geral da ONU sobre Coerência em todo o Sistema pelo Centro para Liderança Global das Mulheres (CWGL) e a Organização de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Mulheres (WEDO)
- Rao, A. e Kelleher, D. (2005) 'Is There Life After Gender Mainstreaming?', *Gender and Development Journal*, Vol. 32. Nr. 11, Oxford: Oxfam
- Razavi, S. e Miller, C. (1995) *Gender Mainstreaming: a Study of Efforts by UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalise Gender Issues*, Genebra: UNRISD
- Rosenau, J, Czempial, E. (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press

- Sabbagh, A. (2005) 'Case study on the Arab States', em Ballington, J. e Karam, A. (eds) *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: IDEA
- Força de Trabalho / Comissão da CEDAW em São Francisco sobre a Situação das Mulheres (CSW) (2000) *Guidelines for a Gender Analysis: Human Rights with a Gender Perspective, Implementing the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) (Steps 1–5)*, São Francisco: CSW
- Sen, P. e Kelly, L. (2007) *Violence Against Women in the UK: Shadow Thematic Report for the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Londres: London School of Economics and London Metropolitan University,
http://www.endviolenceagainstwomen.org.uk/data/files/shadow_thematic_report_on_vaw_final.pdf
- Sexton, S., Nair, S. e Kirbar, P. (2004) *A Decade after Cairo: Women's Health in a Free Market Economy*, Corner House Briefing 3, <http://www.thecornerhouse.org/uk/item.shtml/=62140>
- Shvedova, N. (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', em Ballington, J. e Karam, A. (eds) *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Estocolmo: IDEA
- Singh, K. (2003) *Aid and good governance: a discussion paper for the reality of aid*, Nova Delhi: Grupo de Pesquisa de Interesse Público
- Sweetman, C. (2003) 'Editorial', *Gender, Development and Citizenship*, Oxford: Oxfam Publishing
- Tambiah, Y. (2003) 'The Impact of Gender Inequality on Governance', em Nussbaum, M., Basu, A., Tambiah, Y. e Jayal, N.G. (eds) *Essays on Gender and Governance*, Nova York: PNUD
- Tang, K-L. (2000) 'The Leadership Role of International Law in Enforcing Women's Rights: the Optional Protocol to the Women's Convention', em Sweetman, C. (ed.) *Women and Leadership*, Oxford: Oxfam Publishing
- Tibamwenda, I. e Kyomukama, M. (2008) *Achieving Gender Equality Results in a Local Government Development Program – Uganda*, Apresentação na 6a Reunião da Rede do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento sobre Igualdade de Gênero, OCDE, Paris, 7 a 8 de julho de 2008
- Tzannatos, Z. (1992) 'Potential Gains from the Elimination of Labour Market Differentials', *Women's Employment and Pay in Latin America, Regional Studies Program Report No. 10*, Washington: Banco Mundial
- Fundo das Nações Unidas para Democracia (UNDEF) *Situating the UN Democracy Fund in the Global Arena*, <http://www.un.org/democracyfund/XSituatingDemocracy.htm>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1997) *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>
- PNUD (2002) *Deepening democracy in a fragmented world, Human Development Report*, , Nova York: PNUD
- PNUD (2005) *A Guide to Civil Society Organizations working on Democratic Governance*, Nova York: PNUD
- PNUD (2006) *Measuring Democratic Governance: a Framework for Selecting Pro-poor and Gender Sensitive Indicators*, Nova York: PNUD
<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf>

PNUD (2008) *User's Guide to Gender-sensitive Basic Service Delivery: Indicators and Methods of Measurement*, Oslo: Centro de Governança do PNUD em Oslo

Grupo de Governança Democrática do PNUD (2007) *Relatório Anual 2007*, Nova York: PNUD

PNUD e Fundo das Nações Unidas para População (2007) *UNDP budget estimates for the biennium 2008–9*, Nova York: ONU <http://www.undp.org/execbrd/word/dp08-3.doc>

Divisão das Nações Unidas para Avanço das Mulheres, Departamento de Assuntos Econômicos (2009) *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)*, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

Página do Pacto Global da ONU: <http://www.unglobalcompact.org>

Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP) (2009) *What is good governance*, Bangkok: UNESCAP, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

UNIFEM (2006) *Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships, Documento de Discussão do UNIFEM*, Nova York: UNIFEM

UNIFEM (2008) *Who answers to women? Gender and accountability*, Nova York: UNIFEM

Van Donk, M. (1997) *Local Government and Gender: Towards Engendering the White Paper, Seminar Report and Policy Recommendations*, Cidade do Cabo: Programa de Apoio a Gênero

Vercelli, A. (2003) *Updated liberalism vs. neo-liberalism: policy paradigms and the structural evolution of western industrial economies after WW II*, Siena: Università Degli Studi Di Siena, Dipartimento di Economica Politica, Quaderni, 398

Vettai, P., e Illing, E. (2004) 'Governance and Good Governance: Introduction to the Special Edition of TRAMES', *TRAMES*, 8(58/53), Vol. 4, 347–351, Estônia: Academia de Ciências da Estônia

Vyasulu, P. e Vyasulu, V. (2000) 'Women in the Panchayat Raj: Grassroots Democracy in India', *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*, Nova York: PNUD

Waylen, G., (2008) 'Gendering Governance', em Goertz, G. e Mazur, A., (eds) *Politics, Gender and Concepts: Theory and Methodology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp114–35

Waylen, G. (1998) 'Gender, Feminism and the State: an Overview', em Randall, V. e Waylen, G. (eds) (1998) *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge

Wilkinson, R. e Hughes, S. (2002) *Global Governance: Critical Perspectives*, Oxford: Routledge

Williams, M. (2007) *Civil society and the new aid modalities: addressing the challenges for gender equality, democracy and participation*, documento para o Fórum de ONG, Oitava Reunião da Commonwealth sobre Questões de Mulheres, Uganda

Woehl, S., 'Global Governance as Neo-liberal Governmentality: Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy', em Rai, S. e Waylen, G. (eds) (2008) *Global Governance: Feminist Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Banco Mundial (1989) *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study*, Washington, DC: Banco Mundial

Banco Mundial (2006) *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (2007–10)*, Washington, DC: Banco Mundial

Banco Mundial (2009) *What is governance?*,
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

Organização Mundial do Comércio (OMC) (2009) *Work with Other International Organizations*, Genebra: OMC,
http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_un_e.htm

Yuval-Davis, N. (1997) 'Women, Citizenship and Difference', *Feminist Review*, No. Palgrave Macmillan