

Relatório regional sobre  
o exame e avaliação da  
**Declaração e Plataforma  
de Ação de Pequim** e  
do documento final do  
**vigésimo terceiro período  
extraordinário de sessões  
da Assembleia Geral (2000)**  
em países da América  
Latina e do Caribe



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



**Relatório regional sobre o exame e avaliação  
da Declaração e Plataforma de Ação  
de Pequim e do documento final  
do vigésimo terceiro período extraordinário  
de sessões da Assembleia Geral (2000)  
em países da América Latina e do Caribe**



NAÇÕES UNIDAS



**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Antonio Prado**  
Secretário Executivo Adjunto

**Pamela Villalobos**  
Oficial a Cargo da Divisão de Assuntos de Gênero

**Ricardo Pérez**  
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

Este relatório foi preparado por Sonia Montañó Virreira, Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos relatórios apresentados pelos países da América Latina e do Caribe sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995) e os resultados do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) no contexto do vigésimo aniversário da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher e a aprovação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim 2015.

Agradecemos especialmente as contribuições de Coral Calderón, Maria Ángeles Durán (que realizou um estudo específico sobre o período analisado), Pablo Tapia e Iliana Vaca-Trigo. Agradecemos também as contribuições de Jimena Arias, Cristina Benavente, Néstor Bercovich, Macarena Bolados, Cristina Carrasco, Marina Casas, Inés Reza, Lucía Scuro, Alejandra Valdés e Pamela Villalobos, bem como a leitura de Irma Arriagada e Virginia Guzmán.

LC/L.3951

ORIGINAL: ESPANHOL

Copyright © Nações Unidas, fevereiro de 2015. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago do Chile

## Índice

Apresentação .....	7
I. Um contexto em transformação .....	11
A. Vinte anos de mudanças.....	11
B. A Década de 1990.....	16
C. A democracia .....	18
D. O movimento feminista e de mulheres.....	19
II. Principais avanços na aplicação da Plataforma de Ação de Pequim na América Latina e no Caribe .....	23
A. Avanços na autonomia na tomada de decisões .....	24
1. Marco jurídico e institucional.....	24
2. As políticas e o orçamento.....	26
B. Avanços na autonomia econômica .....	31
1. Renda e tempo: duas carências básicas .....	31
2. As políticas públicas: neutralidade, ação positiva e curto prazo.....	46
C. Avanços na autonomia física .....	50
1. A gravidez adolescente .....	51
2. A mortalidade materna .....	53
3. A violência contra as mulheres .....	55
III. Novas prioridades e desafios da agenda para o desenvolvimento depois de 2015 .....	61
A. Desafios estratégicos da região.....	62
B. Desafios na autonomia na tomada de decisões .....	66
C. Desafios na autonomia física .....	67
D. Desafios na autonomia econômica .....	67
IV. Dados e estatísticas .....	71
Conclusões.....	75
Bibliografia.....	79

## Quadros

Quadro II.1	América Latina (países selecionados): tipificação penal do femicídio (ou feminicídio) nos códigos penais.....	56
Quadro II.2	América Latina e Caribe: fontes de informação para o registro da morte de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro .....	58
Quadro IV.1	América Latina: tarefas de coleta de indicadores para o monitoramento do progresso em matéria de igualdade de gênero .....	72
Quadro IV.2	América Latina e Caribe: países que realizaram pesquisas ou nelas incluíram módulos ou perguntas regulares sobre uso do tempo e trabalho não remunerado.....	73

## Gráficos

Gráfico II.1	América Latina: nível hierárquico dos mecanismos para o avanço da mulher, década de 1990 e 2013 .....	25
Gráfico II.2	América Latina e Caribe: evolução da pobreza, índice de feminidade da pobreza e PIB .....	32
Gráfico II.3	América Latina (18 países): índice de feminidade da pobreza, em torno de 1994 e 2012.....	33
Gráfico II.4	América Latina (17 países): população de 15 anos de idade ou mais sem renda própria, segundo o sexo .....	34
Gráfico II.5	América Latina (17 países): população sem renda própria por sexo e brecha entre sexos, 1994-2012 .....	35
Gráfico II.6	América Latina (média simples de 18 países): evolução da taxa de participação econômica da população urbana por sexo, 1990-2012 .....	36
Gráfico II.7	América Latina (8 países): tempo destinado ao trabalho total, remunerado e não remunerado da população economicamente ativa com 15 anos de idade ou mais, por sexo, último ano disponível .....	37
Gráfico II.8	América Latina (18 países): população ocupada por categoria ocupacional e sexo, áreas urbanas, em torno de 2012 .....	38
Gráfico II.9	América Latina (média ponderada): ocupados urbanos em setores de baixa produtividade (setor informal) por sexo, em torno de 1994 (16 países) e 2012 (18 países).....	39
Gráfico II.10	América Latina (média ponderada de 18 países): população ocupada por ramo de atividade e sexo, em torno de 2012 .....	41
Gráfico II.11	América Latina (média simples de 18 países): proporção do salário médio das mulheres assalariadas de 20 a 49 anos de idade que trabalham 35 horas ou mais por semana em relação ao salário dos homens de iguais características, por anos de escolaridade, áreas urbanas, 1994 e 2012 .....	42
Gráfico II.12	América Latina (17 países): brechas entre homens e mulheres em matéria de ocupação e remunerações, em torno de 2012 .....	43
Gráfico II.13	América Latina (18 países): média de anos de estudo da população economicamente ativa de 15 anos ou mais, por sexo.....	45
Gráfico II.14	América Latina (11 países): mulheres de 15 a 19 anos que são mães, dado inicial e último dado disponível .....	52
Gráfico II.15	América Latina (20 países): razão de mortalidade materna, 1990 e 2013 .....	54
Gráfico II.16	América Latina: legislação sobre aborto e interrupção voluntária da gravidez .....	55

Gráfico II.17	América Latina (7 países): femicídio ou homicídio de mulheres por razão de gênero e mortes de mulheres provocadas pelo companheiro ou ex-companheiro, último dado disponível .....	57
Gráfico II.18	América Latina (12 países), Espanha e Portugal: morte de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro, 2013 .....	57
Gráfico II.19	Caribe (8 países): morte de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro, último período disponível .....	58
<b>Boxes</b>		
Boxe II.1	O emprego informal .....	40
Boxe II.2	A contribuição das mulheres no âmbito rural .....	42
Boxe III.1	Colômbia e Guiana: a cultura e a lei a favor dos direitos .....	64



## Apresentação

Um dos debates mais intensos e desafiantes que tiveram lugar durante a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher foi o referente ao conceito de igualdade. O movimento feminista e de mulheres, por meio de sua mobilização política, possibilitou que na agenda internacional se conjugasse o direito à igualdade com o direito à diferença e obteve uma vitória conceitual frente aos que, de diversas posições, rejeitavam o princípio de igualdade assimilando-o com a negação da liberdade, como uma expressão de negação da identidade feminina ou simplesmente como incompatível com as necessidades das mulheres, a quem então se reconhecia como diferentes, mas não equivalentes em dignidade e direitos.

A Plataforma de Ação pôs nas mãos das mulheres uma agenda que, impulsionada pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, serviu para impulsionar transformações constitucionais, legislativas, políticas e culturais que modificaram velhas estruturas institucionais abertamente discriminatórias.

Uma conclusão inicial da revisão dos relatórios assinalados é a constatação da crescente articulação e interconexão entre a agenda da década de 1990, especialmente a de Pequim, os consensos regionais adotados depois de cada Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe e o conjunto dos compromissos internacionais nas esferas de desenvolvimento e direitos humanos.

Particularmente importante é a relevância e complementaridade dos avanços com relação aos compromissos assumidos no Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994)<sup>1</sup>, refletidos no documento final aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), *O futuro que queremos*<sup>2</sup>, e no Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento<sup>3</sup>.

As mudanças jurídicas e institucionais a favor da igualdade de gênero são o principal e mais generalizado avanço registrado na região. Por sua vez, muitos e importantes avanços na luta contra a violência de gênero, participação política, liderança de mulheres em diversos âmbitos da vida pública e redução das brechas entre homens e mulheres no mercado de trabalho indicam os desafios e tarefas pendentes reconhecidas pelos governos nos relatórios analisados adiante. Esses avanços significam também modificações culturais profundas, que marcam o sentido transformador da igualdade de gênero.

<sup>1</sup> Veja [on-line] [https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

<sup>2</sup> Veja a resolução 66/288 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>3</sup> Veja o Consenso de Montevideu [on-line] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

Vinte anos depois da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, o balanço produz resultados heterogêneos, embora em geral insuficientes. Sob a perspectiva dos desafios globais, pode-se afirmar que o ritmo dos avanços rumo à igualdade de gênero foi mais lento que o das transformações ambientais, econômicas e sociais ocorridas, que deterioraram o cenário mundial agregando aos desafios de Pequim novos e importantes desafios para construir sociedades mais igualitárias e justas.

Este relatório assinala também os principais avanços dos últimos 20 anos a partir da informação fornecida pelos países da região sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, respondendo às recomendações do documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para os exames regionais e mundiais que terão lugar em 2015, por ocasião da comemoração de Pequim+20<sup>4</sup>. Também foram levados em conta o relatório sub-regional sobre o Caribe (CEPAL, 2014e), que inclui dados dos relatórios nacionais sobre avaliação de gênero (*Country Gender Assessment*) a cargo do Banco de Desenvolvimento do Caribe, os relatórios nacionais sobre avaliação da pobreza (*Country Poverty Assessment*) e a informação proporcionada pela Comunidade do Caribe (CARICOM).

Em geral, os relatórios nacionais revelam um grande esforço informativo e analítico e contêm documentação de apoio relevante que se resume no anexo Resumo dos relatórios nacionais sobre Pequim+20, que se encontra on-line<sup>5</sup>. Na redação deste relatório, procurou-se manter as formulações utilizadas nos relatórios dos países, que coincidem também com as empregadas nas instâncias intergovernamentais, como a Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Como se recorda na nota de orientação que acompanhou o questionário enviado aos governos, em virtude da resolução 2013/18 o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas decidiu que em seu 59º período de sessões, em 2015, a Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher examinaria e avaliaria a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e os resultados do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, incluindo as dificuldades que afetam a aplicação da Plataforma de Ação e a obtenção da igualdade entre os gêneros e o empoderamento da mulher, assim como as oportunidades para fortalecer a igualdade entre os gêneros e o empoderamento da mulher na agenda para o desenvolvimento depois de 2015 mediante a incorporação da perspectiva de gênero<sup>6</sup>.

Nestes 20 anos de transformações, os países avançaram com diversos ritmos em cada uma das 12 esferas de especial preocupação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. Na América Latina e no Caribe, ao processo mundial se somaram as reuniões da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe e seus consensos, que foram orientando também o avanço dos países em matéria de igualdade<sup>7</sup>.

Em seus relatórios, os países apresentam as atividades, os avanços, os resultados obtidos e as tarefas levadas a cabo nas 12 esferas de especial preocupação. Ao mesmo tempo, a região conta com o Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (OIG), solicitado pelos governos durante a Décima Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, que mede, mediante múltiplos indicadores, os avanços da igualdade em torno da autonomia física, autonomia na tomada de decisões e autonomia econômica. Os indicadores são produzidos a partir da informação oficial entregue pelos países, proveniente em geral dos institutos de estatísticas e outros organismos públicos.

<sup>4</sup> O relatório regional esteve a cargo da CEPAL, enquanto o relatório mundial foi responsabilidade de ONU-Mulheres.

<sup>5</sup> Veja [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>6</sup> O questionário enviado aos governos e os relatórios preparados pelos governos da região estão disponíveis no site da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>7</sup> Veja a informação da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.

A autonomia é analisada em três esferas: a autonomia física, entendida como o controle sobre o próprio corpo; a autonomia econômica, referente à capacidade de gerar renda e recursos próprios; e a autonomia na tomada de decisões, que compreende a plena participação na tomada de decisões que afetam a vida das mulheres e sua coletividade<sup>8</sup>. Este relatório apresenta os avanços com base numa análise cruzada entre os relatórios apresentados pelos países e os dados e indicadores do OIG.

Os relatórios dos países estão disponíveis no site da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL e no site de ONU-Mulheres<sup>9</sup>. No total, 31 países, entre eles 11 do Caribe, apresentaram relatórios. Os detalhes das numerosas leis, políticas, programas e estratégias apresentadas, que em si mesmas são um indicador da importância que a Plataforma de Ação teve para as políticas de igualdade entre mulheres e homens, estão disponíveis no anexo Resumo dos relatórios nacionais sobre Pequim+20 deste documento<sup>10</sup>.

A análise apresentada enfatiza os processos significativos e os resultados mais importantes que explicam as transformações sociais, políticas, institucionais e culturais. Estas transformações são o produto da Plataforma de Ação como agenda pública; esta, por sua vez, é resultado de processos de acumulação anteriores liderados pelo movimento feminista e social de mulheres. Igualmente, destacam-se os desafios derivados não só das insuficiências das políticas aplicadas, mas também das aceleradas mudanças ocorridas no planeta. Este relatório sublinha a necessidade de vincular as 12 esferas de ação com o conjunto das políticas públicas para avançar na autonomia das mulheres, em particular a autonomia econômica, autonomia na tomada de decisões e autonomia física.

Este relatório divide-se em quatro capítulos e as conclusões. O primeiro capítulo apresenta um contexto em transformação, os 20 anos de mudanças experimentadas na região, assinala as mudanças econômicas, políticas e ambientais e descreve a década da Conferência de Pequim e o papel do movimento feminista e de mulheres. O segundo capítulo menciona os resultados obtidos na implementação da Plataforma de Ação de Pequim durante estas duas décadas em função da autonomia das mulheres. Também apresenta os avanços na autonomia na tomada de decisões das mulheres, na autonomia física e na autonomia econômica. O capítulo III detalha as novas prioridades e desafios na aplicação da Plataforma de Ação de Pequim na América Latina e no Caribe. O último capítulo apresenta os dados e estatísticas elaborados pelos países com relação ao avanço da autonomia das mulheres na região. Por último, apresentam-se as conclusões do relatório.

**Alicia Bárcena**

Secretária Executiva

Comissão Econômica para a América Latina  
e o Caribe (CEPAL)

<sup>8</sup> Veja mais informações [on-line] <http://www.cepal.org/oig/>.

<sup>9</sup> Veja [on-line] <http://beijing20.unwomen.org/es>.

<sup>10</sup> Veja o anexo deste relatório [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>. Veja detalhes das leis aprovadas, planos de igualdade e programas setoriais em matéria de violência, emprego e outros no Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/oig/>.



## I. Um contexto em transformação

### A. Vinte anos de mudanças

As meninas que viram suas mães participar do processo da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher hoje são cidadãs herdeiras de um conjunto de direitos imaginados e sonhados por suas avós, e também donas da voz de uma diversidade que interroga, interpela e lança novas luzes sobre os desafios. Elas são testemunhas das mudanças produzidas graças à ação coletiva e às lideranças de uma geração de mulheres (e de homens) que colocaram o tema da igualdade na agenda política internacional. As mudanças produzidas durante os últimos 20 anos expressam-se em várias dimensões. Sem dúvida — todos os países assinalam isso — hoje contamos com um novo quadro jurídico de direitos, necessário para o avanço das mulheres. Não são poucas — ainda que não sejam suficientes — as mudanças em matéria de gozo efetivo dos direitos por parte das mulheres e meninas. As políticas públicas também deram viradas importantes, especialmente com respeito à violência, participação política e transversalização da perspectiva de gênero. Mudanças profundas e velhas estruturas que resistem e persistem compõem o novo cenário da economia, estrutura demográfica, tecnologia e mudança climática em que se disputam os direitos.

Os avanços tiveram lugar num contexto de profundas modificações econômicas, sociais, demográficas e ambientais que deve ser levado em conta para entender sua magnitude e a necessidade de transformações estruturais que gerem as condições para a obtenção de uma igualdade substantiva.

A região chega a Pequim+20 em uma situação muito distinta da que imperava na década de 1990. Naquele momento, estava saindo de uma “década perdida” de baixo crescimento, alta inflação e restrições no balanço de pagamentos relacionadas com o endividamento externo.

É muito mais que uma anedota recordar que a China, que foi o país anfitrião da Conferência Mundial, tem na atualidade uma economia que equivale à metade do PIB dos quatro países denominados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). O tamanho da economia chinesa, com mais de 5 bilhões de dólares, já supera o PIB combinado de todas as economias da América Latina e do Caribe (Rosales e Kuwayama, 2012).

As brechas de produtividade não mudaram estruturalmente durante os últimos 20 anos e constituem um núcleo sólido a partir do qual se expande a desigualdade, exacerbando brechas em capacidades e oportunidades que afetam as mulheres de maneira particular.

Nas últimas duas décadas, a estrutura da população mudou, aumentou a esperança de vida e as taxas de fecundidade experimentaram uma queda, embora persistam acentuadas diferenças entre países.

Em meio ao processo de implementação da Plataforma de Ação, ocorreu a transição demográfica e o início do envelhecimento no âmbito regional, embora com forte heterogeneidade territorial; o irrefreável processo de urbanização e de concentração de novas formas de pobreza nas cidades, a insegurança pública, a mudança climática e a consciência da vulnerabilidade ante os desastres naturais, a perda da ajuda externa em alguns países da região devido à sua inclusão na categoria de renda média e, muito em breve, as principais consequências da mudança climática, como a falta de água, incidirão na saúde e na segurança alimentar.

As mudanças demográficas têm efeitos sobre a composição da população por idade, a incorporação da população em idades centrais em atividades do mercado de trabalho que absorvem grande quantidade de tempo e o tempo dedicado ao cuidado que a população de cada país ou região específica necessita consumir ou é capaz de produzir. Este aspecto de enorme impacto sobre os direitos das mulheres adquiriu dimensões globais e se expressa com clareza na América Latina e no Caribe (Durán, 2015).

A mudança climática aparece na Plataforma de Ação quando se sublinha a importância da função das mulheres na criação de modalidades de consumo e produção sustentáveis e ecologicamente racionais e de métodos para a ordenação dos recursos naturais. Hoje, com a evidência disponível, pode-se estabelecer que as causas do aquecimento global encontram-se nos padrões de produção e consumo, assim como na noção de progresso e no sistema econômico criado<sup>11</sup>. Das 12 esferas de especial preocupação acordadas, esta é a que menos resultados registra nos relatórios.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) mediante sistemas digitais está conduzindo a novas formas de organização social e produção, dando origem gradualmente a um metaparadigma conhecido como “sociedade da informação” (Katz e Hilbert, 2003), fenômeno que não fazia parte da agenda global de Pequim.

A respeito da tecnologia, a Plataforma propõe, por um lado, o acesso das mulheres a todo tipo de tecnologia, o que facilitaria seu acesso ao emprego e a uma maior capacitação e, por outro lado, a promoção de tecnologias que facilitem a realização das atividades majoritariamente desempenhadas por mulheres, sobretudo no âmbito doméstico (item 179.e). À luz das mudanças ocorridas nas últimas décadas, esta preocupação foi objeto de novos enfoques (Scuro e Bercovich, 2014) e maior evidência, e faz parte dos desafios emergentes assinalados no Consenso de Santo Domingo.

Apesar dos avanços, persistem características estruturais, como a heterogeneidade produtiva e múltiplas desigualdades, resultado de modelos de desenvolvimento que privilegiaram a exploração de recursos naturais e o consumo. As evidências apresentadas pelo Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre a Mudança Climática (IPCC) em seu quinto relatório de avaliação demonstram que os padrões de produção e consumo, a noção de progresso, as leis e o sistema econômico (fatores que resultam da ação das pessoas) estão por trás da ameaça do aquecimento global<sup>12</sup>.

Está cada vez mais evidente que a degradação ambiental (tanto local como mundial) afeta com maior severidade os grupos em situação de desvantagem, mais vulneráveis a doenças relacionadas com este fenômeno (produzidas pela contaminação atmosférica e hídrica, mudanças nos padrões das doenças transmitidas por vetores e outras causas), aos desastres relacionados com eventos climáticos extremos e à perda de meios de subsistência devido à degradação de ecossistemas e recursos naturais, entre outros fatores. Os desafios que a região enfrenta para se desenvolver com igualdade e avançar efetivamente para a erradicação da pobreza serão exacerbados pela mudança climática, que impõe novos problemas ou agrava os já existentes, exigindo mais esforço em termos de políticas e orçamentos públicos, da sociedade civil e do setor privado. Ao mesmo tempo, a mudança climática torna mais urgente a eliminação dos fatores de vulnerabilidade, como a pobreza e a falta de acesso aos serviços básicos.

<sup>11</sup> Veja [on-line] <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.

<sup>12</sup> Veja [on-line] <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

A crise de 2008, considerada a pior crise financeira desde a grande depressão dos anos 30 (Ocampo, 2009), apesar dos impactos negativos nos avanços obtidos na igualdade entre mulheres e homens, favoreceu o debate sobre o rompimento do modelo de desenvolvimento que prevalece na economia mundial. A crítica ao quadro analítico das visões da economia ortodoxa, que se concentra no mercado como o melhor distribuidor de recursos e prescindiu do papel do Estado como regulador e garantidor de direitos, se reanimou com o argumento da impossibilidade de construir sociedades igualitárias se o Estado não assumir um papel renovado como ator central do desenvolvimento. A crise estimulou também o debate sobre os vínculos entre o trabalho remunerado, o trabalho não remunerado e as políticas econômicas (Montaño, 2011).

Na Plataforma de Ação de Pequim, a economia é entendida como um processo social no qual o fator econômico representa simultaneamente o papel de causa e consequência: “O grau de acesso da mulher e do homem às estruturas econômicas de suas sociedades e suas respectivas oportunidades de exercer poder nelas são consideravelmente diferentes. Na maior parte do mundo é escassa ou nula a presença de mulheres na adoção de decisões econômicas, incluindo a formulação de políticas financeiras, monetárias, comerciais e de outra índole, assim como os sistemas fiscais e os regimes salariais. Dado que frequentemente essas políticas determinam a forma em que as mulheres e os homens decidem, entre outras coisas, como dividirão seu tempo entre o trabalho remunerado e o não remunerado no âmbito dessas políticas, a evolução real dessas estruturas e políticas econômicas incide diretamente no acesso da mulher e do homem aos recursos econômicos, em seu poder econômico e, portanto, em sua situação recíproca no plano individual e familiar, assim como na sociedade em seu conjunto” (Durán, 2015).

Em consonância com o espírito de Pequim, os estudos e análises sobre o quadro analítico das políticas implementadas durante os últimos 20 anos<sup>13</sup> destacaram que a análise da igualdade de gênero deve considerar uma perspectiva ampliada da macroeconomia. Isso significa deslocar para além do mercado o que habitualmente se consideram as fronteiras da economia. Os diversos enfoques econômicos —sejam mais keynesianos ou mais neoliberais—, ainda que com diferenças entre si, mantêm suas análises concentradas exclusivamente na produção, no consumo e na distribuição mercantil, sem considerar o trabalho e as diversas atividades fora das margens do mercado. Como resultado, essas análises não só são parciais, mas podem ser errôneas. Se só se leva em conta e se analisa uma parte da realidade, com o pressuposto de que é a totalidade, nada assegura que os resultados —estatísticos ou de políticas a serem implementadas— sejam os adequados (CEPAL, 2010a).

Apesar de contar com um maior reconhecimento, o trabalho não remunerado e de cuidado se encontra atualmente invisibilizado na economia dos países. O cuidado é entendido como uma atividade destinada a cuidar dos membros da família ao longo de todo o ciclo vital, que requer uma enorme quantidade de tempo e energia. Esta atividade compreende os cuidados indiretos —produção de bens e serviços—, mas também os cuidados diretos pessoais. Seja por motivos de idade (nos extremos do ciclo vital) ou de saúde, por alguma incapacidade ou por necessidades emocionais e afetivas, todas as pessoas requerem cuidados, inclusive as pessoas sãs.

O espaço do cuidado e o espaço da produção e do intercâmbio mercantil não são independentes, mas mantêm fortes vínculos. O trabalho de mercado permite receber o dinheiro (basicamente, salário) necessário para adquirir bens e serviços no mercado, e o trabalho de cuidado —junto com o dinheiro obtido no mercado— assegura não só a existência das pessoas, mas também seus processos de socialização, de segurança afetiva e de equilíbrio emocional; cada uma delas é uma qualidade necessária para se relacionar posteriormente com o mundo e também para se integrar ao mercado de trabalho. Em termos puramente econômicos, o trabalho de cuidado participa de maneira importante na reprodução da força de trabalho, sem a qual esta reprodução seria impossível. Basta se perguntar quanto deveriam ganhar todas as pessoas para que a população pudesse subsistir e se reproduzir somente com a renda, sem realizar nenhum trabalho de cuidado. Portanto, a economia mercantil depende de que se desenvolva a economia do cuidado, sem a qual o mercado não poderia existir (CEPAL, 2010a; Rodríguez e Giosa, 2010 e Durán, 2015).

<sup>13</sup> Somente na CEPAL, foram elaboradas mais de 40 publicações nesses últimos tempos.

Ao somar o tempo de trabalho total —remunerado e não remunerado— nos países que contam com informação, evidencia-se que as mulheres trabalham mais tempo que os homens. Elas arcam com uma dupla jornada: além de suas responsabilidades de trabalho (que aumentaram nas últimas décadas), se encarregam do cuidado de outras pessoas (crianças, idosos, enfermos e deficientes), da manutenção da casa e das atividades associadas à reprodução das pessoas que vivem no domicílio. O tempo que as mulheres dedicam ao trabalho realizado nos domicílios representa, em média, 40% do trabalho total, o que contradiz a tese de um trabalho marginal e sem importância; por outro lado, as mulheres realizam entre 70% e 82% de todo o trabalho não remunerado de que os domicílios necessitam, inclusive o trabalho de cuidado. Finalmente, se considerarmos o trabalho total, isto é, a soma do tempo dedicado a ambos os trabalhos, as mulheres trabalham diariamente ao menos uma hora a mais que os homens nos países com dados disponíveis, com exceção da Costa Rica, onde o tempo de trabalho total de homens e mulheres é muito similar.

Com um enfoque macroeconômico ampliado, observa-se que o caminho para a igualdade requer uma mudança estrutural profunda e uma transformação das relações de poder entre mulheres e homens. Não se trata de adicionar o trabalho de cuidado ao espaço do mercado como algo menor, mas de assumir a existência de uma estrutura complexa que compreende ambos os trabalhos, sendo os dois absolutamente necessários para o sustento da vida humana, atividade assumida principalmente pelas mulheres. Daí que a mudança estrutural implica mudar a estrutura global, modificando a forma de produzir e consumir, redistribuindo tempos, trabalhos e renda entre homens e mulheres e atribuindo especial relevância ao trabalho de cuidado, e não será possível enquanto este trabalho permanecer sem reconhecimento e valor social. Da mesma maneira, não será possível o reconhecimento recíproco entre mulheres e homens enquanto não forem igualmente reconhecidas todas as atividades socialmente necessárias para a subsistência e a qualidade de vida.

A Plataforma de Ação não incluiu entre suas considerações que, com o crescimento econômico e a queda da natalidade, ocorre uma perda de produtividade no cuidado, no sentido de que, nos domicílios em que vivem muitas crianças, uma mesma pessoa pode atender simultaneamente a várias, e os filhos mais velhos costumam compartilhar com os pais as tarefas de vigilância, enquanto nas famílias nucleares o cuidado de um filho único não pode ser compartilhado nem sobreposto facilmente a outras atividades simultâneas de cuidado. A respeito das pessoas de idade avançada, acontece o mesmo: com sua permanência em domicílios de tamanho reduzido ou unipessoais, desaparece a melhora de produtividade por prestação de diversos serviços simultaneamente (por exemplo, limpeza, atenção passiva, preparação de alimentos, compras para várias pessoas) (Durán, 2015).

Passando ao âmbito da implementação, durante o período de revisão foram desenvolvidos novos modelos de gestão para a redução da pobreza, o fomento do emprego, a educação e a saúde, e para cada uma das 12 esferas de especial preocupação da Plataforma de Ação.<sup>14</sup> A eleição de mulheres para a presidência ou a máxima chefatura de Estado, junto com o aumento significativo da participação de mulheres nos parlamentos, produziu mudanças nas esferas de tomada de decisões, incluindo as Forças Armadas de alguns países, que abriram suas portas para as mulheres nos últimos anos. Em geral, isso contribuiu para a formulação de políticas e uma melhor implementação.

No período criaram-se novas instituições e diversos mecanismos nacionais e territoriais. Questionaram-se as hipóteses da economia ortodoxa e desenvolveram-se as estatísticas de gênero visibilizando as dimensões críticas da desigualdade, particularmente por meio das pesquisas de uso do tempo e de violência. Revisaram-se os conteúdos e a linguagem nos meios de comunicação, ampliando as liberdades das mulheres e, sobretudo, dando à noção de igualdade um sentido realmente universal. As alianças —não isentas de discrepâncias e tensões— entre ativistas feministas, mulheres políticas e tecnocratas fizeram com que outros atores sociais se integrassem neste processo de mudança e assumissem junto ao movimento de mulheres os desafios de um mundo cada dia mais complexo. O trânsito das margens

<sup>14</sup> Veja o anexo Resumo dos relatórios nacionais sobre Pequim+20 [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

para a corrente principal contribuiu para melhorar o tratamento das demandas das mulheres e inspirou outros movimentos sociais.

A consolidação democrática das últimas duas décadas faz parte do contexto das mudanças. No plano econômico, apesar da recente crise econômica mundial e sem desconhecer seu grave impacto, sobretudo para os países do Caribe, a região completou quase uma década de crescimento relativamente elevado, a inflação está controlada em quase todos os países e, em geral, há estabilidade macroeconômica, significativa redução da pobreza e moderada redução da desigualdade.

Em grande parte da região, ainda existe a oportunidade de aproveitar o bônus demográfico e fazer as mudanças necessárias para estabelecer as bases da mudança rumo à igualdade e sustentabilidade. O crescimento demográfico e econômico fará com que nas próximas décadas se expanda velozmente a demanda de energia, água, minerais e alimentos. As mudanças demográficas alterarão o poder econômico dos países e o equilíbrio mundial de forças e influirão na demanda de bens e serviços e nos movimentos migratórios. As principais consequências da mudança climática estariam relacionadas com a falta de água, que incidiria na saúde e na segurança alimentar.

Aos desafios da macroeconomia, proteção social, educação, acesso aos serviços básicos, políticas trabalhistas, desenvolvimento produtivo e políticas de desenvolvimento territorial se soma de maneira urgente e transversal o duplo desafio de assegurar que o desenvolvimento seja levado a cabo de maneira ambientalmente sustentável e de construir resiliência, tanto física como econômica, aos efeitos da degradação ambiental e, em particular, à mudança climática. É fundamental evitar a perda do patrimônio e de capacidades de sustento e impedir que as ameaças ambientais ponham em risco os avanços obtidos.

Três processos e suas conexões deveriam ser levados em conta para analisar a aplicação da Plataforma de Ação de Pequim. Em primeiro lugar, os processos internacionais auspiciados pelas Nações Unidas na década de 1990; em segundo lugar, as mudanças nos cenários político-institucionais surgidas no final das ditaduras, os processos de paz e a vigência da democracia. Em terceiro lugar, a ação permanente do movimento de mulheres na sociedade e dentro do Estado<sup>15</sup>.

Nesse contexto, chama a atenção o fato de que tanto os países de renda média como os de menor desenvolvimento relativo experimentem desafios semelhantes que não derivam somente da disponibilidade de recursos econômicos ou técnicos, mas também da força da cultura conservadora, da inércia das instituições, do peso das crenças religiosas nos processos legislativos, da ação da justiça e da educação que, na opinião de alguns países, se expressam na negativa de aprovar leis<sup>16</sup> e programas<sup>17</sup>. A julgar pelos resultados, e sem desmerecer a importância dos avanços, persiste a discriminação entendida como “qualquer distinção, exclusão ou restrição com base na diferença sexual que tenha como efeito ou objetivo anular o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> A maioria dos relatórios faz referência à importância das organizações de mulheres. Dez países e territórios indicam que o relatório de Pequim+20 foi elaborado em consulta com organizações da sociedade civil: Antígua e Barbuda, Brasil, Cuba, Dominica, Granada, Guiana, Ilhas Cayman, México, Panamá e Suriname.

<sup>16</sup> O Paraguai indica dificuldade para introduzir a educação sexual nas escolas; a República Dominicana informa rejeição a leis que despenalizem a interrupção da gravidez; o Chile apresenta como primeiro desafio a despenalização da interrupção voluntária da gravidez. Assinala-se que “este regime legal proibitivo implica a negação de numerosos direitos humanos das mulheres e infringe as recomendações realizadas a esse respeito por numerosos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos” (pág. 17).

<sup>17</sup> O relatório apresentado pelo Governo do Estado Plurinacional da Bolívia destaca a necessidade de criar um plano integral de prevenção da gravidez adolescente e afirma que “um obstáculo a estas políticas são as concepções da igreja católica que limitam a possibilidade de exercer os direitos sexuais e reprodutivos, sendo a Bolívia um Estado laico” (pág. 13).

<sup>18</sup> Veja o art. 1º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

## B. A Década de 1990

Cabe recordar que a agenda de desenvolvimento dos anos 90 surge das demandas sociais e da capacidade dos movimentos sociais, em particular das feministas, de levar ao âmbito internacional as demandas de igualdade e não discriminação. Nessa década, na América Latina e no Caribe as feministas já haviam organizado quatro encontros que contribuiriam significativamente para a agenda global<sup>19</sup>. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), o feminismo se fez visível tanto na agenda aprovada como em sua presença organizada em torno da “tenda das mulheres” que proclamou que “a Terra é mulher”, abrindo a porta para um imaginário coletivo do qual faziam parte também os povos indígenas e outros atores sociais que coincidiam na necessidade de repensar o sentido do desenvolvimento. As declarações e programas de ação do movimento de mulheres na região deixam claro sua vontade de integrar em suas agendas a luta contra toda forma de discriminação, ao mesmo tempo em que sua ativa participação política o distingue de outros movimentos de mulheres do mundo.

Embora já tivesse sido aprovado um dos acordos fundamentais (a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), foi igualmente importante a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), que pôs fim a uma visão masculina sobre esta temática<sup>20</sup>. O reconhecimento de que as maiores violações aos direitos das mulheres ocorrem no âmbito privado, que é obrigação do Estado proteger seus direitos e que a violência contra as mulheres é uma violação dos direitos humanos é, sem dúvida, outro dos avanços incorporados à Plataforma de Ação. Foi a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, que consolidou a mudança de paradigma no âmbito internacional<sup>21</sup>. A mudança do enfoque demográfico para o dos direitos humanos em temas de população significou um grande salto rumo ao reconhecimento do direito das mulheres a controlar sua reprodução e sua sexualidade. A Conferência do Cairo permitiu que a comunidade internacional legitimasse os direitos reprodutivos das mulheres, como parte dos direitos humanos e como dimensão do desenvolvimento.

A década de 1990 caracterizou-se pelo reconhecimento de demandas históricas do movimento de mulheres que implicavam mudanças econômicas, sociais, ambientais e culturais, com a consequente modificação das instituições e do marco jurídico que regia a vida dos Estados. Este relatório constata —como se fez há cinco anos (Pequim+15)— uma transformação importante do marco jurídico nacional, o surgimento de novas instituições para as políticas públicas e mudanças lentas e heterogêneas dos indicadores sociais e econômicos.

A necessidade de “modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres” (artigo 5º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) aparece de maneira reiterada 20 anos depois da Conferência Mundial de Pequim como um dos obstáculos mais importantes para a igualdade real das mulheres.

Por isso, adquire especial relevância que os avanços e desafios relacionados com a democratização das relações familiares, os direitos sexuais e reprodutivos e a eliminação de estereótipos culturais estejam presentes na maioria dos relatórios. Além disso, cinco países reconhecem como um das maiores avanços a incorporação em suas legislações do matrimônio igualitário e a união civil entre pessoas do mesmo sexo.

Vários países assinalam avanços e desafios relacionados com a modificação das leis de matrimônio e com os direitos sexuais e reprodutivos. A esse respeito, aos direitos reprodutivos se agrega a legislação a favor destes direitos, expressada em parte no crescente acesso a serviços de saúde, na maior

<sup>19</sup> Veja mais informações [on-line] <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/84-articulos-principales/163-manifiesto-politico-encuentro-feminista-de-america-latina-y-el-caribe>.

<sup>20</sup> Veja [on-line] <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>.

<sup>21</sup> Veja [on-line] [https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

disponibilidade de métodos contraceptivos e na legislação sobre a interrupção voluntária da gravidez, embora em cinco países da região (Chile, El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana) o aborto ainda esteja penalizado em todas as circunstâncias. Se considerarmos que há 20 anos alguns países expressavam suas reservas a respeito do conceito de família e dos direitos de família, as mudanças assinaladas mostram um processo de ampla transformação cultural acerca de conceitos que, como assinala a Convenção e Plataforma de Ação de Pequim, estão na origem da discriminação.

A integração da perspectiva de gênero nas políticas públicas reflete-se nas normas sobre igualdade e nas importantes contribuições ao próprio conceito de igualdade que inspirou a Plataforma de Ação de Pequim e a Convenção. O Estado fundado numa incisiva separação das esferas pública e privada e numa ordem hierárquica de gêneros tem sido permeável às mudanças.

No âmbito regional, as conferências regionais sobre a mulher da América Latina e do Caribe (realizadas desde 1977)<sup>22</sup> abordaram demandas que interpelam o sistema desigual de gênero, exigindo a incorporação das mulheres à vida política, econômica e social, realizando uma crítica aos estereótipos e tendenciosidades de gênero na cultura e nos meios de comunicação e exigindo o reconhecimento e o respeito aos direitos reprodutivos, assim como o acesso igualitário das mulheres aos serviços de saúde, à justiça, à educação, aos recursos, ao mercado de trabalho e a empregos decentes. Nas conferências, os países afirmam também seu compromisso com as mulheres migrantes ou refugiadas, a preservação da paz, a eliminação da violência e da discriminação. Do ponto de vista da autonomia econômica, pronunciam-se a favor da superação da pobreza, que afeta majoritariamente as mulheres, do fim do trabalho não remunerado ou mal remunerado das mulheres, da diminuição da brecha de renda segundo o sexo e da discriminação salarial em todos os âmbitos de trabalho. Por outro lado, do ponto de vista da autonomia física, reconhecem o direito à opção sexual, entre outros<sup>23</sup>.

Já em 2000 o balanço era irregular<sup>24</sup>. Por um lado, constatavam-se evidentes progressos quanto à consagração da igualdade no âmbito constitucional, a eliminação de formas diretas de discriminação, a adequação dos marcos jurídicos e o surgimento de leis inovadoras, como as referentes a cotas eleitorais, à violência doméstica e, em menor medida, à proteção dos direitos reprodutivos; também se mencionavam a maior participação no mercado de trabalho, as conquistas educativas e a criação de mecanismos institucionais para impulsionar a igualdade de gênero no âmbito setorial, nacional, provincial e municipal. Finalmente, reconhecia-se como um fato positivo a adoção generalizada de planos nacionais cujo objetivo era a igualdade. Não obstante, demonstrava-se que “os avanços registrados são limitados pelos sintomas de retrocesso e estagnação observados na região” (CEPAL, 2004).

A revisão dos últimos 20 anos mostra mudanças consideráveis. A agenda de igualdade de gênero e o enfoque de direitos foram integrados em significativos documentos, como *O futuro que queremos*, aprovado durante a Conferência Rio+20, o documento *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (CEPAL, 2014a) e o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento (2013). Por outro lado, a presença crescente de mulheres jovens, indígenas, afrodescendentes, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais, entre outras, nas delegações oficiais e nos fóruns da sociedade civil é outro elemento positivo. A importância da sociedade civil reflete-se também nos relatórios dos governos que, em vários casos, informam a implementação de programas relativos às mulheres rurais, indígenas, trabalhadoras do lar e jovens como avanços ou desafios.

<sup>22</sup> Veja mais informações [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/8/28478/P28478.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>23</sup> Veja os consensos regionais da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl> e o Programa de Ação Regional [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4332/P4332.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>24</sup> Veja o Relatório da Oitava Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (Lima, 8 a 10 de fevereiro de 2000) [on-line] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/5144/lcg2087e.pdf>, e a documentação ali apresentada.

## C. A democracia

O fim das ditaduras e os processos de paz na região, assim como a estabilidade e continuidade dos processos democráticos, criaram condições favoráveis para a implementação da Plataforma de Ação de Pequim. As mudanças políticas têm sido em geral momentos críticos que oferecem tanto oportunidades como riscos. Vários relatórios assinalam que a recuperação da democracia, os processos de paz, as assembleias constituintes e as reformas do modelo econômico foram oportunidades para o avanço dos direitos das mulheres.

Como se depreende de alguns relatórios, o desenvolvimento econômico e democrático, a estabilidade política, a geração de empregos e a promulgação de leis são condições para a igualdade desde que esses processos incorporem a perspectiva de gênero. Embora em contextos de conflito, pobreza e escassez de recursos as mulheres sejam as mais prejudicadas, os dados apresentados na segunda parte deste documento mostram que não é evidente que a prosperidade se distribua equitativamente, a menos que os países adotem políticas claras orientadas a eliminar as tendenciosidades de gênero.

A democracia favoreceu a adoção de novos quadros normativos e o estabelecimento de políticas públicas, especialmente no âmbito da luta contra a violência contra as mulheres. Como parte deste avanço, temos o quadro internacional de compromisso com os direitos humanos e a Convenção de Belém do Pará no âmbito hemisférico.

A aprovação de leis que tipificam a violência de gênero e a violência contra as mulheres tensiona a dicotomia entre o público e o privado e gera reformas de ordem legislativa, jurídica e cultural cuja profundidade deveria ter repercussões no longo prazo. A criação de novos quadros normativos não derivou numa diminuição da violência contra as mulheres, e a evidência assinala que, uma vez adotada a nova legislação, o principal desafio se vincula com o acesso à justiça, com a formulação de políticas públicas e com a criação de instituições capazes de assegurar sua efetiva aplicação. A violência contra as mulheres se enquadra num contexto de vulnerabilidade e de ausência de políticas sociais que impedem que elas saiam dessa situação. O recurso ao direito penal e a criminalização de condutas que constituem formas de violência contra as mulheres como estratégia prioritária não substituem as políticas sociais integrais necessárias para enfrentar este problema. A violência não pode ser analisada ou tratada sem vinculá-la à desigualdade econômica, social e cultural que caracteriza as relações de poder entre homens e mulheres e é o resultado da desigual distribuição do trabalho, especialmente do trabalho doméstico não remunerado (CEPAL, 2014b).

No contexto da democracia, durante estes 20 anos a eleição de mulheres para a presidência e a chefia de Estado em seis países —quatro na América Latina e dois no Caribe— revela mudanças positivas no comportamento eleitoral dos cidadãos. No entanto, a presença de mulheres em outros espaços de tomada de decisões é heterogênea e só ocorreu quando as leis de cotas foram aplicadas sem deixar espaço para seu não cumprimento.

Como assinala o relatório regional interinstitucional sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2010 (CEPAL, 2010b), para obter a igualdade de gênero é preciso não só cumprir os direitos consagrados em múltiplos tratados internacionais, mas também desenvolver políticas públicas. Um fator mencionado nos relatórios que ajuda a entender os resultados é a deficiência institucional para implementar as políticas.

A coexistência de processos de diversas lógicas e direções demonstra a complexidade das transformações das relações de gênero: por exemplo, o predomínio da lógica do mercado, a inércia institucional, a difusão do enfoque de direitos, a focalização como estratégia de política social e o novo papel atribuído ao Estado no desenvolvimento da sociedade. Estas transformações são o produto não só da vontade e da ação dos atores (movimento feminista ou mecanismos para o avanço da mulher no Estado), mas também das oportunidades e restrições oferecidas pelas instituições e das normas que as regem em contextos determinados. Ao mesmo tempo, são os sujeitos e atores sociais que com suas ações

reproduzem e dão sentido às instituições. Assim, os programas assistenciais contribuíram para a autonomia das mulheres em determinadas circunstâncias, mas também as leis contra a violência derivaram em acordos e conciliações desvantajosas para as mulheres. Isto ocorre porque as regras não são apenas rotinas, procedimentos, convenções e papéis em torno dos quais se constrói a atividade política, mas também crenças, paradigmas, códigos culturais, saberes mobilizados pelos atores que sustentam, elaboram ou contradizem estas regras (Muller e Surel, 1998; citado por Guzmán e Montaña, 2012).

## D. O movimento feminista e de mulheres

As mudanças ocorridas não podem ser entendidas sem considerar o papel do movimento feminista e de mulheres, cuja evolução é parte indissolúvel de um balanço dos avanços alcançados pela região em matéria de igualdade. Os 30 encontros feministas realizados na região indicam que o movimento de mulheres esteve na origem da Plataforma de Ação, e depois dentro e fora do Estado, inspirando, fazendo o acompanhamento e criticando de maneira transversal os avanços ocorridos nas políticas nacionais. O feminismo facilitou a existência e a implementação de uma agenda compartilhada entre a sociedade e o Estado, processo que não esteve livre de conflitos e tensões com os partidos políticos e o Estado, assim como dentro do próprio movimento. Apesar das discrepâncias, estabeleceram-se alianças que favoreceram a adoção de políticas públicas e a criação de mecanismos institucionais para o progresso das mulheres.

O feminismo apresentou desafios para a democracia e os partidos políticos, para os quais a democracia é um sistema que rege a vida pública, enquanto para o feminismo é necessário ampliar a democracia dentro da família, promovendo políticas de direitos para todos os seus membros, incluindo a política de liberdade sexual. Não foi no terreno do “outro” que as mulheres conquistaram liberdades, mas em seu próprio território, começando por seus corpos, visualizados como um terreno de disputa entre o Estado e a família, as leis, os usos e costumes e os direitos individuais e coletivos. Foi ante a rejeição sistemática às mudanças na esfera familiar (leis contra a violência, saúde reprodutiva, distribuição do tempo) que as militantes feministas buscaram alianças transversais e amplas dentro dos partidos, através de diversas redes (Montaña, 2007).

Com o retorno à democracia e os processos de paz na América Central, reaparece o feminismo como projeto político em diversos países da região. Nessa etapa, os avanços foram escassos, mas significativos. O Conselho Nacional das Mulheres foi criado no Brasil com a Constituição de 1988; no Chile, depois da luta contra a ditadura, foi criado o Serviço Nacional das Mulheres (SERNAM); na Argentina abrem-se as portas para aprovar as leis de participação feminina nas listas de candidatos. Estes avanços transcenderam as fronteiras e se converteram em modelos para outros países (Montaña e Sanz, 2009).

Ao longo de todo o período coberto por esta avaliação, o movimento feminista e de mulheres, assim como os próprios mecanismos para o progresso da mulher, foram em certo sentido a contracorrente dos modelos econômicos, políticos e institucionais dominantes e abriram espaços, assentaram bases e construíram novas instituições dentro dos Estados (Guzmán e Montaña, 2012; CEPAL, 2011). Estes avanços expressaram-se na ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a eliminação da legislação abertamente discriminatória contra as mulheres<sup>25</sup>, a constitucionalização de convenções internacionais de direitos humanos, a adoção de leis de igualdade, a aprovação de leis sobre violência e um conjunto de normas e regulamentos inspirados tanto na Plataforma de Ação como nas recomendações da Convenção.

A consolidação da paz exige a participação das mulheres. Em 2015 terá lugar o décimo quinto aniversário da resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa à mulher,

<sup>25</sup> Veja a compilação de observações finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, em que se insta os Estados a cumprir a legislação vigente (CEPAL/ACNUDH, 2005).

à paz e à segurança. Esta resolução reconheceu o efeito diferenciado por sexo dos conflitos armados e situações de pós-conflito e insegurança e estabeleceu a necessidade de incorporar as mulheres na prevenção e resolução de conflitos e nos processos de construção da paz. Se as mulheres sofrem violência e insegurança, não há paz verdadeira, que por sua vez constitui uma premissa para o desenvolvimento. Com o fim de promover o compromisso com o tema de gênero, paz e segurança no âmbito nacional, o Secretário-Geral das Nações Unidas convidou os países a elaborar planos nacionais de ação para a implementação da resolução 1325 (2000) de modo a contar com compromissos exigíveis, com objetivos que estabeleçam ações específicas, destinação de recursos e responsáveis num prazo determinado. Na região da América Latina e do Caribe, dois países elaboraram planos: Chile (2009) e Paraguai (2013); El Salvador está em processo de elaboração. Além disso, a Argentina conta com um plano setorial do Ministério de Defesa. Estes planos constituem um esforço intersetorial que se enquadra nos processos de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas, particularmente no âmbito da defesa.

O movimento feminista atuou a partir de organizações não governamentais, redes e espaços próprios e contribuiu para a criação de um novo tipo de instituição pública e para a circulação de novas ideias e de um discurso democrático, cujos efeitos transformadores da ordem institucional foram resultado não só de alianças com forças políticas e sociais, mas também de sua capacidade de alterar as rotinas da cultura patriarcal e de pressionar para mudar as relações de poder, de modo que a igualdade entre os sexos vá se transformando em um objetivo de política pública (Guzmán e Montaña, 2012). Apesar das críticas e discrepâncias, estabeleceram-se alianças que favoreceram a adoção de políticas públicas e a criação de mecanismos institucionais. Em alguns países, a aliança dos governos com as organizações de mulheres mostrou uma evolução muito importante, como no caso do Brasil, onde a Secretaria de Políticas para as Mulheres institucionalizou os encontros de mulheres como parte do processo de formulação das políticas públicas<sup>26</sup>.

A associação da igualdade de gênero com as políticas sociais permite que a maioria dos mecanismos para o progresso da mulher encontre janelas de oportunidade para operar sobre essas políticas. Na maioria dos casos, isso foi possível graças a uma ação de promoção (*advocacy*) prévia, que evidencia a importância da ação conjunta das feministas dentro e fora do Estado.

O universal, historicamente restringido a grupos de poder majoritariamente masculinos e membros das elites governantes e coloniais, se alterou e ampliou com a presença das mulheres, que, procedentes de todas as culturas, ganharam espaços de interlocução e representação. As mulheres indígenas são o exemplo mais recente de emancipação do domínio dos caciques e um dos principais desafios na atualidade. Nos últimos anos, surgiram correntes antimachistas dentro dos movimentos indigenistas no Estado Plurinacional da Bolívia, Equador e Guatemala. As mulheres indígenas, da mesma forma que as afrodescendentes, impulsionaram a articulação da luta pela igualdade com suas demandas a favor dos direitos coletivos.

A partir de diversos âmbitos, as mulheres construíram agendas de igualdade nos povos indígenas e afrodescendentes e também entre mulheres de diversas origens e identidades. Em vários países surgiu uma liderança feminista e afrodescendente, como no Brasil, onde se desenvolve um diálogo democrático sobre o reconhecimento e a solidariedade para as demandas específicas das mulheres negras, cuja exclusão foi amplamente documentada. As mulheres indígenas também apresentaram sua demanda por representação (Nações Unidas, 2004). Como resultado deste debate, o Brasil lidera a necessidade de articular as reivindicações das mulheres afrodescendentes com as das outras mulheres em sua luta pela igualdade. O feminismo latino-americano foi pioneiro na denúncia da discriminação racial e étnica para construir relações horizontais entre mulheres.

<sup>26</sup> Antígua e Barbuda, Argentina, Brasil, Cuba, El Salvador, Granada, Guiana, México, Suriname e Uruguai informam diversas modalidades de alianças com distinto grau de institucionalização, que abrangem desde a participação de organizações da sociedade civil em encontros maciços de consulta (Brasil e Cuba), conselhos consultivos ou assessores (Brasil, Argentina, México e Uruguai) até a realização de consultas em torno de leis sobre violência, participação política e outros temas específicos que implicam incidência em outros poderes do Estado.

As mudanças sociopolíticas ocorridas nas últimas décadas, nas quais os povos e as mulheres indígenas conseguiram se posicionar como sujeitos de direito reformulando sua relação com o Estado, se traduziram na criação de novas instâncias institucionais encarregadas de promover e formular políticas e programas específicos para garantir o cumprimento de seus direitos. Em ambas as agendas —isto é, a dos povos e a das mulheres—, os avanços ocorreram com fluxos e refluxos, avanços, contradições e ambiguidades, dependendo do contexto sociopolítico, quadros constitucionais e grau de compromisso dos países com os acordos internacionais. A institucionalização dos temas de gênero e dos povos indígenas é heterogênea, já que a forma em que estes assuntos são incorporados e apropriados responde às especificidades nacionais e regionais (CEPAL, 2007; Guzmán e Montaña, 2012). Os povos indígenas irrompem como novos atores sociais a partir das lutas de reconhecimento de seus direitos, iniciadas com a comemoração dos 500 anos da conquista da América, que provocou mobilizações e debates em diversos países da região.

A incorporação dos aspectos de gênero e dos povos indígenas nas políticas públicas posicionou novos temas e enfoques dentro do Estado. No caso dos povos indígenas, foram incorporadas nas agendas públicas dimensões como os direitos coletivos e territoriais, a autodeterminação, a participação plena e o consenso pleno, livre e informado, a preservação da natureza e da biodiversidade, assim como o multiculturalismo, a pluriétnicidade e a interculturalidade. Entretanto, os tópicos da discriminação, do racismo e da intolerância são transversais a ambos os enfoques. Além disso, ultimamente ambas as agendas incorporaram novos conceitos de cidadania: no caso do gênero, o da cidadania emergente, que vincula este enfoque com as políticas de desenvolvimento sustentável e o meio ambiente; no caso dos povos indígenas, a noção de cidadania diversa e inclusiva, que também inclui as comunidades afrodescendentes e outros grupos étnicos (CEPAL, 2013c).

Embora na institucionalização dos temas de gênero e étnicos na região só possamos identificar dois mecanismos (instâncias específicas e implementação de instâncias de coordenação intersetorial), no campo dos direitos as ações se orientam a promover a cidadania e a participação das mulheres indígenas nos espaços de decisão no âmbito local e nacional para transformar as condições de opressão, exclusão e discriminação que as afetam. No entanto, na maioria dos países da região ainda persistem lacunas consideráveis na disponibilidade de dados sobre as condições de vida das mulheres indígenas, situação que deve ser revertida à luz das novas obrigações estatais. As mulheres indígenas sofrem do racismo estrutural e do patriarcado e estabeleceram canais de comunicação com outros movimentos sociais, compartilhando lutas e certas demandas.

Por outro lado, o novo milênio deu lugar a um ressurgimento da mobilização das associações feministas em torno da globalização, mudança climática e sociedade da informação. Nesses âmbitos, parece se reproduzir a lógica de subordinação e perda da cidadania, acompanhada do reconhecimento, motivo pelo qual a legitimidade com subordinação ou empoderamento e autonomia pareceria ser o dilema do movimento feminista, que só governa quando ingressa na corrente principal da democracia por meio dos partidos e das políticas públicas, ou se mantém no âmbito da interpelação e revolta, favorecendo exageradamente a autonomia organizacional.

Paralelamente ao movimento feminista, o movimento ecologista impulsionou a tomada de consciência ambientalista. Ao longo dos últimos anos, aperfeiçoaram-se as leis e instituições dedicadas ao tema ambiental e o desenvolvimento sustentável se instalou como conceito no contexto das políticas públicas, definido a partir dos três pilares das políticas: sociais, econômicas e ambientais. Na atualidade, os direitos e deveres sobre o meio ambiente estão consagrados na maioria das constituições políticas dos países da América Latina e do Caribe. Além disso, em todos os países da região foram aprovadas leis gerais sobre o tema, algumas das quais já passaram por processos de reforma, às quais se somou legislação complementar que incorpora instrumentos e princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Além disso, todos os países da região têm atualmente um ministério, secretaria ou órgão equivalente dedicado ao meio ambiente.

Quanto às realizações do movimento feminista latino-americano, podemos citar a representação política paritária (muitas vezes graças às cotas); a inserção nas políticas públicas da contabilização do trabalho doméstico não remunerado; a luta contra a violência contra as mulheres, que conseguiu derrubar em vários países a fronteira entre o público e o privado, pondo fim à impunidade; no âmbito das políticas públicas, a transversalização da perspectiva de gênero; o enriquecimento do conceito de direitos humanos; a adoção de uma noção de discriminação, cidadania e democracia, que supera as tendenciosidades de gênero; o direito à representação e voz pública frente às vozes confessionais que pugnam por colocar a mulher como ator reconhecido, mas sem autonomia; quanto ao reconhecimento dos direitos reprodutivos e despenalização do aborto, foram dados passos significativos e abriu-se um caminho para a reflexão sobre a separação entre o Estado e a Igreja.

Apesar dos avanços, existem grandes desafios que implicam confrontações entre correntes políticas e sociais sobre a ordem desejada. A deficiência do multilateralismo implica que a agenda de direitos humanos está ameaçada pela agenda de segurança, o que questiona a legalidade internacional e erode o princípio de presunção de inocência como conquista da civilização. A desigualdade tolerada e a segurança convertida no valor supremo dos Estados faz com que as leis e normas jurídicas adotem um enfoque punitivo, isto é: “castigar antes que comprovar”. Houve um retrocesso na região e um ressurgimento na América Latina dos discursos conservadores que propõem a oposição à pílula do dia seguinte, a rejeição ao aborto e a exaltação da família única como espaço de proteção questionando os direitos conquistados há várias décadas, como o divórcio ou o aborto terapêutico. A ideologia da família como valor, como instituição, como forma e conteúdos únicos e intransformáveis, favoreceu o ressurgimento da aliança entre os setores conservadores. Em consequência, apagam-se os traços deficientes de laicidade e tolerância à liberdade de culto e ressurgem com êxito a oposição ao aborto, a principal causa de mortalidade materna. Frente à insegurança ambiental e política, a agenda da igualdade perde poder e os governos se concentram na diminuição da pobreza adiando a igualdade. O desafio deste século consiste em fortalecer os avanços obtidos e também recuperar, reconstruir e priorizar a agenda feminista, articulando-a com a defesa dos direitos humanos e a sustentabilidade do planeta.

## II. Principais avanços na aplicação da Plataforma de Ação de Pequim na América Latina e no Caribe

Em geral, a situação das mulheres na América Latina e no Caribe melhorou a um ritmo lento, mas sustentado, durante estes 20 anos. Todavia, os avanços foram desiguais e nem sempre nas mesmas áreas, motivo pelo qual o progresso apresenta um quadro muito heterogêneo. Observam-se diferenças importantes entre países e dentro deles, especialmente em detrimento dos habitantes de zonas rurais e mulheres indígenas e afrodescendentes, as quais experimentam múltiplas discriminações que agravam as desigualdades estruturais que caracterizam a região<sup>27</sup>. A maioria das mudanças ocorridas melhora as condições para o exercício da autonomia por parte das mulheres, enquanto os desafios consistem em consolidar os avanços ante os riscos reais de retrocesso, seja por causas econômicas, políticas ou culturais, indicadas com muita clareza nos relatórios apresentados pelos governos<sup>28</sup>.

A autonomia das mulheres —tanto na vida privada como na esfera pública— é fundamental para garantir o respeito, exercício e gozo de seus direitos humanos e para obter a igualdade. O empoderamento e a autonomia das mulheres são processos individuais e políticos que é importante diferenciar. O empoderamento refere-se ao processo de emancipação e alude à subjetividade individual e coletiva das mulheres que tentam atuar como sujeitos sociais na vida pública. A autonomia alude à capacidade que as pessoas têm para atuar de acordo com sua própria escolha e não com a de outros; é resultado do empoderamento e, por sua vez, o reforça; a autonomia é relativa ao contexto e ao grau de desenvolvimento de uma sociedade. O empoderamento amplifica as vozes das mulheres e se expressa na capacidade de incidência política, enquanto a autonomia é resultado das mudanças produzidas na sociedade tanto na ampliação de seus espaços de liberdade como na redução das brechas de desigualdade. Por razões analíticas, distinguem-se três pilares: a autonomia econômica (a capacidade para gerar renda própria e controlar ativos e recursos), a autonomia física (o controle sobre seu próprio corpo) e a autonomia na tomada de decisões (o fortalecimento da voz pública das mulheres e a plena participação nas decisões que afetam suas vidas e sua coletividade).

<sup>27</sup> Veja CEPAL (2010d) e os Consensos de Quito (2007), Brasília (2010) e Santo Domingo (2013), bem como o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento (2013).

<sup>28</sup> Veja a seção de dados e estatísticas.

Os relatórios oferecem evidências sobre avanços importantes no âmbito jurídico e institucional: a transversalização da perspectiva de gênero nas políticas e participação política, dimensões com peso distinto em cada país e, portanto, com resultados diferenciados a respeito de sua autonomia política. A implementação de políticas e programas para enfrentar a violência contra as mulheres é um âmbito de avanços importantes, embora as cifras da violência sejam motivo de enorme preocupação. Os direitos sexuais e reprodutivos ainda são uma tarefa pendente que limita fortemente a autonomia física das mulheres. A redução da pobreza, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a educação e a proteção social mostram cifras positivas, embora marcadas por um viés de gênero muito notório e pela aplicação de políticas econômicas que não consideram seus efeitos diferenciados nos resultados obtidos, como se verá nas seções respectivas. De maneira geral, pode-se afirmar que, se compararmos a situação das mulheres com a dos homens da mesma categoria socioeconômica, populacional e cultural, elas aparecem sempre em desvantagem, embora certamente sejam as mulheres pobres que concentram os efeitos negativos de todas as discriminações. Um ponto à parte é o desenvolvimento de estatísticas de gênero, imprescindíveis para a análise diferenciada entre homens e mulheres (veja a seção sobre dados e estatísticas).

## A. Avanços na autonomia na tomada de decisões

### 1. Marco jurídico e institucional

O quase desaparecimento de leis abertamente discriminatórias é um dos avanços mais generalizados e abrange todos os países, independentemente de seu nível de renda. Em alguns casos, o reconhecimento explícito da igualdade entre homens e mulheres é recente<sup>29</sup>, enquanto em outros se destacam avanços impensáveis há 20 anos, como a adoção do conceito de gênero nas normas institucionais, o reconhecimento da diversidade de famílias e as reformas do matrimônio<sup>30</sup>, que, além de sua importância jurídica, demonstram que ocorreram mudanças culturais significativas. A lei argentina de identidade de gênero (número 26.743, promulgada em 2012), que reconhece o direito de cada pessoa à identidade autopercebida de gênero, e a lei de matrimônio igualitário<sup>31</sup>, pela qual se equiparam por completo os direitos dos matrimônios formados por casais heterossexuais e homossexuais<sup>32</sup>, são exemplos disso. A lei de matrimônio igualitário do Uruguai<sup>33</sup>, que habilita o matrimônio entre pessoas do mesmo sexo, e a lei 18.987 de interrupção voluntária da gravidez, aprovada recentemente nesse país, também constituem outros exemplos. O Brasil reconhece também a família homoafetiva, que implica o matrimônio de duas pessoas do mesmo sexo<sup>34</sup>.

Praticamente todos os relatórios indicam que as novas normas e leis facilitaram a adoção de políticas, mas também assinalam que muitas vezes encontram resistência na persistência de estereótipos, tolerância social à discriminação e ausência de leis antidiscriminação que possam ser cumpridas. Em vários países da região, a escalada de discussão impulsionada por grupos conservadores pode ser considerada um retrocesso, particularmente no caso de leis que favorecem o avanço dos direitos das mulheres no âmbito eleitoral, educativo e de saúde.

<sup>29</sup> A Constituição da República Dominicana de 2010 incorpora pela primeira vez, após 166 anos de vida republicana e 37 versões constitucionais, o princípio de igualdade entre homens e mulheres e condena todas as formas de discriminação.

<sup>30</sup> A Argentina, o Uruguai, a Colômbia e o Brasil têm algum tipo de norma sobre matrimônio igualitário.

<sup>31</sup> Lei 26.618 de 2010.

<sup>32</sup> Durante a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, alguns países da região, como Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras e República Dominicana, manifestaram objeções aos conceitos de gênero, família e matrimônio. Veja o relatório da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Nações Unidas, 1995).

<sup>33</sup> Lei 19.075 de 2013.

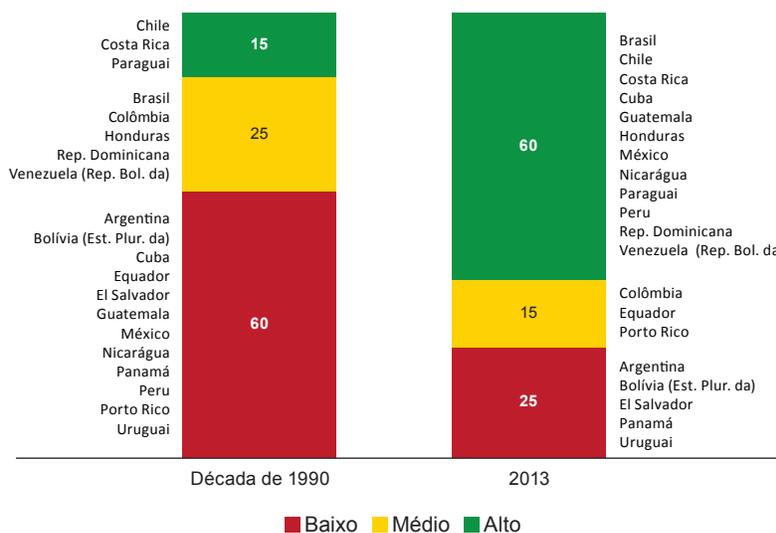
<sup>34</sup> Resolução 175, de 14 de maio de 2013, do Brasil.

Vários países destacam a importância das mudanças quando fazem parte de reformas constitucionais, assembleias constituintes, reformas econômicas e políticas ou processos de paz. Por outro lado, a falta de sincronia entre as políticas de gênero e a direção geral dos processos políticos é um fator que afeta negativamente os esforços inegáveis realizados pelos países e explica em boa medida o atraso no cumprimento de metas, a reaparição permanente de ameaças à continuidade e a dificuldade para consolidar as mudanças, seja nos mecanismos nacionais ou no âmbito municipal, judicial e legislativo.

Os avanços na autonomia na tomada de decisões ocorreram graças a reformas institucionais no poder executivo, poder legislativo, sistema eleitoral e justiça. Estas reformas permitiram mais representação e participação e, sobretudo, a implementação de agendas de gênero explícitas por meio de planos, políticas e orçamentos<sup>35</sup>. Estas políticas são possíveis, na maioria dos casos, quando o movimento de mulheres, os partidos políticos e os governos se alinham para obtê-las. No âmbito institucional, quase todos os países indicam que a criação de ministérios, conselhos e outras entidades é um passo importante, e alguns informam avanços nos processos de transversalização da perspectiva de gênero nos planos de desenvolvimento, nos processos de planejamento, na descentralização e nos orçamentos (CARICOM, 2014).

Apesar de alguns retrocessos, os mecanismos para o avanço da mulher (MAM) tendem a subir na hierarquia do poder executivo, bem como a assumir crescentemente funções orientadoras, normativas e de formulação de políticas, o que pode ser considerado como um indicador do cumprimento de um dos compromissos assumidos em Pequim (veja o gráfico II.1) A criação dos MAM por lei em vários países mostra o reconhecimento público e político que favorece a continuidade —com alguma frequência suscetível de interrupção— ante mudanças de governo e reestruturações de gabinete<sup>36</sup>.

**Gráfico II.1**  
**América Latina: nível hierárquico dos mecanismos para o avanço da mulher,**  
**década de 1990 e 2013**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

<sup>35</sup> Veja Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores\\_xml/aes854.xml&xsl=/oig/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xml](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes854.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xml).

<sup>36</sup> O Chile, por exemplo, está discutindo um projeto de lei para converter o Serviço Nacional da Mulher em Ministério da Mulher e Equidade de Gênero.

O reconhecimento legislativo dos MAM aumenta as possibilidades de acessar recursos e contar com uma dotação orçamentária própria e, o que é ainda mais importante, fornece o quadro necessário para frear as tendências de atribuir-lhes o papel de operadores políticos, executores de projetos ou sucedâneos de políticas de família. Essa é uma razão pela qual, nos últimos anos, a adoção de novos marcos jurídicos contribuiu para romper costumes arraigados, como os que aceitavam que os programas para mulheres fizessem parte das atividades das primeiras-damas ou de entidades assistenciais<sup>37</sup>. No Caribe, os MAM foram estabelecidos depois da Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher; como assinala a CARICOM, a maioria desses mecanismos não conta com um mandato claro, tem poucos funcionários (ainda menos que tenham sido capacitados ou que estejam qualificados para o tema), tem pouco acesso a outras instituições do Estado e carece de informação desagregada por sexo que poderia ser utilizada na formulação de políticas públicas e programas.

As políticas de gênero na América Latina e no Caribe são definidas, em primeiro lugar, pela legitimidade de origem. Em sua maioria, são fruto da mobilização das organizações feministas e de mulheres, aliança que em vários países persiste e em outros se enfraqueceu, mas que em todos os casos é considerada desejável e necessária. Em segundo lugar, trata-se de políticas disruptivas do ponto de vista cultural e político, o que obriga muitas vezes a realizar negociações e ações de incidência e pedagogia social para ampliar vontades. Estas políticas põem em evidência algo que, mesmo óbvio, não deixa de ser importante: a falta de recursos, somada a resistências culturais dos encarregados das decisões e operadores de programas, frequentemente produz ameaças à estabilidade institucional e, portanto, enfraquece o avanço dos direitos das mulheres. Durante 20 anos, em mais de 10 ocasiões procurou-se dissolver ou limitar o alcance dos mecanismos tentando fundi-los com políticas de família, limitá-los a grupos vulneráveis ou considerá-los como políticas assistenciais. Na maioria dos casos, a mobilização ativa das organizações de mulheres e da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe impediu a ocorrência de retrocessos institucionais. É nesse contexto que se deve entender a importância atribuída à hierarquia institucional e ao reconhecimento da especificidade das políticas de gênero.

## 2. As políticas e o orçamento

Com a constatação, a partir da década de 1990, de que o acompanhamento de políticas e programas de igualdade de oportunidades requeria analisar o impacto diferencial das políticas fiscais entre homens e mulheres, assim como observar o comportamento dos orçamentos públicos nas diversas etapas do ciclo orçamentário, os países da América Latina realizaram avanços em visibilizar as políticas de igualdade de gênero no orçamento público. Não obstante, poucos países da região mostram na lei de orçamento dotações significativas para as políticas destinadas a melhorar ou garantir os direitos das mulheres.

Em geral, pode-se afirmar com precisão que 28 países da América Latina e do Caribe que enviaram relatórios em resposta ao questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim incluem informação sobre o respectivo gasto público em assuntos de gênero, em resposta à pergunta correspondente do questionário. No entanto, as respostas são heterogêneas e nem todas incluem informação completa.

Conforme informado pelos países da América Latina, os recursos do orçamento público investidos em políticas de igualdade de gênero são destinados principalmente à institucionalização dos mecanismos para a igualdade de gênero, às políticas sobre violência e à implementação de políticas de gênero em níveis setoriais, que neste último caso tem menos visibilidade. Isto concorda com a análise

<sup>37</sup> O compromisso de estabelecer entidades no mais alto nível foi objeto de vários estudos (Fernós, 2010; CEPAL, 2011; Montaña e Sanz, 2009; e Guzmán e Montaña, 2012). Dos mecanismos para o avanço da mulher, 35% são entidades dependentes de um ministério e têm a forma de vice-ministério, secretaria, instituto ou conselho; 20% são entidades subordinadas à presidência ou um mecanismo cujo titular é diretamente responsável perante esta, com figuras como secretaria, instituto nacional ou outro órgão; 45% são ministérios ou entidades de nível ministerial. Veja mais informação sobre o nível hierárquico dos mecanismos para o avanço da mulher no Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=11&language=spanish>.

das leis de orçamento dos países da América Latina realizada pelo Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, segundo a qual em países como Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru é possível identificar as verbas destinadas ao gasto em igualdade de gênero no orçamento do governo central com precisão, o destinado aos MAM, às políticas sobre violência e aos programas implementados pelos MAM. Ademais, a aplicação das leis orçamentárias destes países permite fazer uma análise da evolução do gasto em função dos anos disponíveis. O México conta com verbas carimbadas para as mulheres e a igualdade de gênero, medida afirmativa que visa a corrigir as desigualdades de gênero. Os países avançaram na formulação de orçamentos diferenciados no entendimento de que não existem orçamentos públicos neutros em matéria de gênero. Isso implica incorporar a perspectiva de gênero no gasto público e trabalhar numa alocação orçamentária adequada, definir sua especificidade e garantir o acompanhamento do orçamento com o objetivo de assegurar que os recursos sejam utilizados em benefício das mulheres, tenham um impacto na desigualdade e ajudem a diminuir as brechas de gênero (CEPAL, 2013f). Esta estratégia consiste em identificar e tornar visíveis os recursos destinados a atender as demandas das mulheres em diversos contextos, para transparecer e ao mesmo tempo dimensionar os esforços e recursos que os governos comprometem em benefício delas. Neste sentido, também permite a auditoria das ações governamentais em prol da superação das desigualdades. Esta política pública representa, sem dúvida, um avanço quanto à transparência e o compromisso a respeito do gasto público em gênero.

O Brasil apresenta um dos avanços mais importantes na matéria, já que, apesar de haver aumentado de maneira substancial o investimento em medidas para deter a violência contra as mulheres, no item 2016 do Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação (PPA) indica a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero nos códigos orçamentários, especificando de maneira muito direta o gasto em violência de gênero e implementando uma metodologia adequada que permita, a partir da rotulagem de todos os gastos destinados às mulheres, comparar os custos dos programas e os valores efetivamente investidos. Esse país realizou recentemente o esforço de localizar cada ação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (do qual só uma parte é implementada pelo MAM) em um plano plurianual, o que possibilitou monitorá-las dentro do Sistema Integrado de Monitoramento do Governo Federal (SIOP), mediante a organização da Agenda Transversal de Políticas para a Mulher, que permite até identificar gastos setoriais em violência de gênero.

Em geral, os orçamentos para a gestão do MAM têm caráter inercial e, quando aumentam, se deve a aumento no orçamento para implementação da lei sobre violência. Este fenômeno é observado no Brasil e também no Chile, onde se reflete que a violência de gênero é um tema prioritário no relatório e nos orçamentos.

Por sua vez, a Colômbia informa, no documento 161 do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES) elaborado sob a liderança da Alta Assessoria Presidencial para a Equidade da Mulher (ACPEM), que é possível identificar claramente as ações e investimentos que o Estado realiza no nível nacional para a equidade de gênero, assim como os montantes destinados aos planos específicos contra a violência e sua evolução (CONPES, 2013). Finalmente, no caso do Peru, a partir da análise da lei de orçamentos, constata-se um comportamento similar ao da Colômbia, já que suas leis de orçamentos oferecem informação detalhada disponível sobre a eficiência do gasto e comparativos de execução orçamentária por trimestre em programas sobre violência familiar e sexual.

Conforme informado pelos países do Caribe nos relatórios nacionais para Pequim+20, percebe-se que os recursos do orçamento público investidos em políticas de igualdade de gênero são menores e menos visíveis que no resto da América Latina, destacando-se somente alguns países com incipientes iniciativas. Entre estes últimos, podemos listar a República Dominicana, Trinidad e Tobago, Jamaica e, em menor medida, São Vicente e Granadinas e as Ilhas Cayman. O exposto nos relatórios destes países nos oferece mais clareza quanto ao aumento orçamentário para a igualdade de gênero em cada país, assim como sua vontade de desenvolver estratégias e metodologias para informar o gasto público em gênero de maneira mais transparente, sistemática e eficiente, o que supõe, junto à alavancagem de recursos, um dos principais desafios para os países desta região. A República Dominicana, no âmbito da Estratégia

Nacional de Desenvolvimento, expõe em seu relatório o avanço do gasto em gênero (incluindo os fundos que recebem todos os organismos especializados de gênero criados em diferentes instituições do Estado) em relação ao orçamento nacional de 2008 até 2014. Por sua vez, Trinidad e Tobago e Jamaica são os países que informam de maneira fidedigna haver aumentado seus orçamentos para a igualdade de gênero e asseguram estar considerando iniciativas para a formulação de planos nacionais de orçamentos sensíveis ao gênero para os próximos anos. No caso específico de Trinidad e Tobago, estabeleceu-se um Plano de Ação para os próximos três anos para a institucionalização dos orçamentos sensíveis ao gênero (*gender-responsive budgeting*). A Jamaica, por sua vez, tem a intenção de formular planos que estabeleçam um mecanismo para fazer o acompanhamento do planejamento nacional e das dotações orçamentárias (National Policy for Gender Equality).

Além disso, São Vicente e Granadinas assegura em seu relatório que se estabeleceu um acordo interministerial (entre o MAM e o Ministério de Finanças, junto com outras instâncias governamentais) para desenhar ferramentas concretas de capacitação para a formulação de um orçamento nacional sensível ao gênero. Do mesmo modo, as Ilhas Cayman anunciam que pela primeira vez dispõem de um novo orçamento separado de gênero para 2013-2014. Assim, especificam a percentagem em função da verba orçamentária total do governo para esse período. No entanto, indicam a cifra como uma estimativa pouco representativa, pois, como ocorre também em outros países, se localizam outras verbas orçamentárias de outras instâncias de planejamento governamental e das ONG para promover a igualdade de gênero que não estão necessariamente alinhadas com a promoção dos objetivos do MAM em questão. Para o período 2014-2015, propõe-se revisar mais detalhadamente o componente do gasto em gênero; embora se preveja que será menor, aspira-se a formalizar a determinação mais precisa e rigorosa das quantias do orçamento nacional destinadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres.

No que diz respeito às políticas sobre violência, as leis de orçamentos da maioria dos países evidenciam uma lacuna de informação sobre a percentagem nacional destinada por ano às ações planejadas para prevenção, atenção, punição ou reparação. Embora em alguns casos se informem os planos específicos, é muito difícil conhecer a percentagem do orçamento nacional destinada a programas sobre violência contra as mulheres executado pelas instituições, já que nas leis de orçamentos —neutras em temas de gênero— não se oferece em todos os casos informação sobre as verbas por tipo de gasto.

Em geral, destaca-se como um elemento positivo que nos últimos 20 anos os orçamentos se tornaram cada vez mais legíveis e que, apesar das claras limitações de recursos para a igualdade de gênero na região, existe a possibilidade e vontade de alguns países de incorporar uma metodologia específica para informar de maneira sistemática o gasto público em gênero, assim como para melhor assegurar sua eficácia, como assinalam os relatórios do Brasil, Costa Rica, Paraguai, Porto Rico e República Dominicana.

No entanto, apesar de um número tão elevado de países ter informado (em maior ou menor medida) o gasto público em gênero, é importante destacar o desafio dos Estados de juntar esforços para desenvolver metodologias simples, compartilhadas e homogêneas. Estas metodologias devem permitir o acompanhamento das dotações orçamentárias para a igualdade entre homens e mulheres por parte de todos, independentemente do nível de relatório e análise orçamentária em que se encontrem os países, para ir avançando na mesma direção.

Um dos resultados das instituições criadas na América Latina é que na maioria dos casos os planos de igualdade têm apoio legal<sup>38</sup>, coisa que não ocorre no Caribe; como assinala o estudo de referência (CARICOM, 2014), embora não tenha impedido avanços, trata-se de um desafio importante. A participação da sociedade civil, particularmente do movimento de mulheres, é outra característica distintiva que se complementa com processos participativos descentralizados que, em seu conjunto, colocaram em marcha uma modalidade inovadora de gestão das políticas públicas que pode ser considerada uma contribuição para as novas formas de gestão pública. Os ministérios, institutos,

<sup>38</sup> Veja o anexo Resumo dos relatórios nacionais [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

conselhos e outras entidades criadas ao longo de 20 anos, incluindo os âmbitos locais e municipais, não devem ser concebidos somente como entes normativos ou operacionais de políticas nacionais; em muitos casos, são também considerados espaços de representação das demandas das mulheres em contextos governamentais às vezes resistentes à mudança. Nesse contexto, a participação social das mulheres é muito importante, como informam Antígua e Barbuda, Argentina, Brasil, Cuba, El Salvador, México, Granada, Guiana, Suriname e Uruguai; estes países informam várias modalidades com diversos graus de institucionalização nas quais participam organizações da sociedade civil em encontros maciços de consulta (como Brasil e Cuba), conselhos consultivos ou assessores (Argentina, Brasil, México e Uruguai) e consultas em torno de temas específicos, como leis sobre violência, participação política e outras que implicam incidência em outros poderes do Estado.

Embora a maioria dos planos existentes reconheça que a igualdade de gênero, como assinala a Plataforma de Ação, não é somente um tema de política social, mas transversal a todas as áreas do desenvolvimento, ainda se observa na implementação uma forte associação entre igualdade de gênero, mulheres vulneráveis e políticas sociais. No caso do Caribe, 10 de 14 países consultados não têm políticas de gênero (cinco dos 10 estão em processo de formulação). Nesta sub-região, o mandato dos mecanismos não faz parte de um marco jurídico e está integrado nos planos de ação; no entanto, isto não impediu a realização de ações a favor das mulheres.

#### **a) Transversalização da perspectiva de gênero**

Embora a criação de instituições com mandato normativo signifique um avanço, muitos MAM ainda assumem a execução de programas, em particular a luta contra a violência, que absorvem seus recursos e capacidades e impedem que assumam com eficácia a coordenação na formulação e monitoramento de políticas. Mais de 30% dos países consultados no Caribe destinavam mais da metade de seu tempo para operacionalizar os programas ministeriais em vez de formular políticas, segundo o estudo da CARICOM (2014). De acordo com o mesmo estudo, os MAM no Caribe têm mandatos que oscilam entre destinar recursos a atividades para mulheres até a implementação de políticas, a transversalização da perspectiva de gênero, a luta contra a violência e o apoio às mulheres em situação de pobreza.

A transversalização da perspectiva de gênero, conforme definida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, «é o processo de avaliar as implicações que tem para os homens e para as mulheres qualquer ação planejada, trate-se de legislação, política ou programa, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para fazer com que as preocupações e experiências das mulheres, da mesma forma que as dos homens, sejam parte integrante da elaboração, implementação, controle e avaliação das políticas e dos programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de maneira que as mulheres e os homens possam se beneficiar deles igualmente e não se perpetue a desigualdade. O objetivo final da integração é obter a igualdade de gênero» (Nações Unidas 1997, págs. 27-34).

Na maioria dos países, a intersetorialidade e a necessidade de transversalização das políticas de gênero que a promove supõem desafios para a estrutura e a gestão das instituições. Durante estes 20 anos o processo não foi linear e esteve condicionado por restrições externas ligadas às políticas econômicas, às reformas do Estado, às mudanças produzidas pela globalização, à hegemonia de enfoques assistenciais das políticas de gênero e às deficiências próprias das políticas públicas (CEPAL, 2004). Apesar disso, as formas de coordenação, a noção de transversalidade e a compreensão de que o desenvolvimento exige políticas articuladas têm nas políticas de gênero um laboratório importante de experiências, realizações e desafios que é observado e utilizado por ativistas e executores de políticas ambientais, de superação da pobreza e de direitos indígenas, entre outros.

Este processo, como já se assinalou, teve avanços jurídico-institucionais importantes, incluindo reformas constitucionais em vários países, como Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, República Dominicana e República Bolivariana da Venezuela (CEPAL, 2012). Outro exemplo é a inclusão da igualdade de gênero nos planos nacionais de desenvolvimento. O Estado Plurinacional da Bolívia é um

dos países que integrou a igualdade estabelecida na Constituição no Plano Nacional para o Bom Viver (Suma Qamaña)<sup>39</sup>, por meio de uma estratégia com cinco campos de ação para transformar as condições materiais de subordinação e exploração das mulheres e desmontar o patriarcado, o colonialismo e o neoliberalismo; por sua vez, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018 incorpora a perspectiva de gênero como estratégia transversal.

O Brasil mostra avanços importantes na institucionalização para a implementação das políticas públicas. Além do marco jurídico e constitucional aprovado desde o final da década de 1980, nos últimos dez anos desenvolveu uma estrutura institucional e participativa pela qual as demandas sobre a temática da mulher percebidas em conferências nacionais desembocam no plano plurianual de desenvolvimento, com orçamento destinado a cada uma das ações previstas. Também mostra avanços na incorporação dos princípios de gênero à lógica governamental, institucionalidade e transversalidade das políticas públicas e dos planos plurianuais<sup>40</sup>. Na Colômbia menciona-se o plano de desenvolvimento com seis eixos interconectados que refletem as principais áreas em que as mulheres se veem afetadas por diversas formas de discriminação e que requerem uma intervenção sustentada. Este país também conta com uma comissão intersetorial e um sistema de monitoramento<sup>41</sup>. O Chile conta com o Sistema de Programação Governamental do Ministério Secretaria-Geral da Presidência (SEGPRES), que examina o cumprimento do programa de governo e tem contribuído para a transversalização da perspectiva de gênero, já que orienta cada intendência e governadoria, cada ministério e mesmo cada serviço<sup>42</sup>.

Em Cuba a perspectiva de gênero foi transversalizada a partir da criação do Plano de Ação Nacional de Seguimento à Conferência de Pequim (PAN) em 1997, que recolhe 90 medidas que os organismos da administração central do Estado devem cumprir para assegurar o avanço social das mulheres cubanas, e é avaliado periodicamente por convocatória do Conselho de Estado.

No Uruguai, em 2013 foi iniciada uma experiência piloto com cinco órgãos do Estado —Ministério do Interior (MI), Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), Ministério de Saúde Pública (MSP), Ministério de Transporte e Obras Públicas (MTSS) e Administração Nacional de Educação Pública (ANEP)— com o propósito de promover a incorporação da perspectiva de gênero na definição dos objetivos estratégicos e indicadores de planejamento orçamentário. Isto implicou o trabalho conjunto com a Área de Gestão e Avaliação do Estado (AGEV) do Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) e com pessoal das áreas de planejamento e orçamento dos organismos selecionados, assim como dos mecanismos de gênero.

Entre os progressos mais relevantes do México encontram-se: o desenvolvimento de um marco jurídico e institucional para a igualdade entre mulheres e homens e para prevenir e combater a violência e a discriminação; a criação e o fortalecimento de instituições e mecanismos de proteção dos direitos humanos das mulheres e crianças; a destinação de recursos orçamentários para ações que beneficiem as mulheres; e a construção e desenvolvimento de ferramentas estatísticas para visibilizar as brechas de desigualdade entre mulheres e homens.

<sup>39</sup> As dimensões estabelecidas nas políticas são o corpo, o espaço, o tempo, a memória e os movimentos. Veja o relatório apresentado pelo Estado Plurinacional da Bolívia [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>40</sup> Os organismos governamentais de políticas para a mulher (OPM) nos estados e municípios deram bons resultados. Em 2004, 13 localidades contavam com OPM; em 2006, essa cifra aumentou para 125; em 2013 chegou a 603 e em 2014 a 670, sendo 25 OPM estaduais e 645 municipais.

<sup>41</sup> O primeiro eixo está orientado à construção da paz e à transformação cultural; o segundo, a garantir a autonomia econômica das mulheres e potencializar a conciliação da vida profissional e doméstica; o terceiro eixo se refere ao fomento à participação das mulheres em instâncias de poder e tomada de decisões; o quarto e o quinto se ocupam do enfoque diferencial de direitos no sistema de saúde e educação, respectivamente, e o sexto eixo consiste em um plano integral para garantir às mulheres uma vida livre de violência.

<sup>42</sup> Outro exemplo é o sistema de equidade de gênero do Programa de Melhoramento da Gestão, do Chile, que teve como objetivo de 2001 a 2013 melhorar os níveis de igualdade de oportunidades e a equidade de gênero na provisão de bens e serviços públicos e promover a integração sistemática da perspectiva de gênero em todos os sistemas e estruturas do Estado (políticas, programas, processos, pessoal, projetos, organização e cultura), incorporando critérios de equidade.

Outro grupo de países procurou impulsionar a coordenação interinstitucional como uma forma de compensar a ausência de sistemas de planejamento ou de integração nos sistemas nacionais de planejamento ou a integração nos planos nacionais da transversalização de gênero. Vários países destacam iniciativas de coordenação e incidência em diferentes áreas da política pública, mediante sua integração em vários espaços interinstitucionais. Um indicador do grau de institucionalização é a existência de recursos orçamentários, financeiros, técnicos e institucionais para os mecanismos; isto se depreende da análise dos relatórios, salvo em alguns casos em que se ressalta que os recursos são insuficientes até o ponto em que vários países incluem este aspecto entre seus desafios e alguns ainda dependem da cooperação internacional para seu desempenho (veja o anexo)<sup>43</sup>.

## **b) A participação política das mulheres**

Uma dimensão muito importante para a eficácia das políticas é a presença de mulheres em todas as esferas de tomada de decisões. Os avanços rumo ao fortalecimento da voz e participação das mulheres exigiram reformas institucionais no poder executivo, no poder legislativo, no sistema eleitoral e na justiça.

A Argentina marcou a pauta das políticas de ação positiva com a lei de cotas (1991) no âmbito eleitoral, obtendo um importante avanço na representação legislativa, fato que coincide com os avanços obtidos pelos países que aumentaram a participação das mulheres<sup>44</sup>. Ao longo destes 20 anos, seis mulheres eleitas democraticamente exerceram a presidência e quatro delas foram reeleitas, o que indica outra mudança cultural positiva que mostra uma cidadania distante dos estereótipos associados à participação política das mulheres, seja com correntes conservadoras ou com lideranças fortes. Em Cuba, 48% das representantes da Assembleia Nacional do Poder Popular são mulheres. Depois de 20 anos, no Estado Plurinacional da Bolívia foram estabelecidos os princípios de paridade e alternância na lei eleitoral, o que se reflete em um aumento importante da participação das mulheres no poder legislativo, no poder executivo e em outros órgãos do Estado. Costa Rica, México, Equador e Peru mostram avanços substantivos em matéria de participação política das mulheres: uma cota de 40%, corrigida e regulada periodicamente para evitar tendenciosidades.

Na região 14 países contam com legislação que determina cotas para a inscrição de candidatas aos parlamentos nacionais. No entanto, somente seis países tipificam o mandato de posição nas listas e dez explicitam a punição, ainda que as atribuições dos organismos eleitorais nem sempre fiquem claras para poder aplicá-la.

Embora muitos países da América Latina tenham implementado leis de cotas para promover a participação da mulher na tomada de decisões (especialmente no âmbito político), não ocorre o mesmo no Caribe. A Guiana é o único país desta região que conta com uma lei de cotas para promover ao menos um terço de participação das mulheres nas listas de candidatos apresentados à Comissão Nacional Eleitoral.

## **B. Avanços na autonomia econômica**

### **1. Renda e tempo: duas carências básicas**

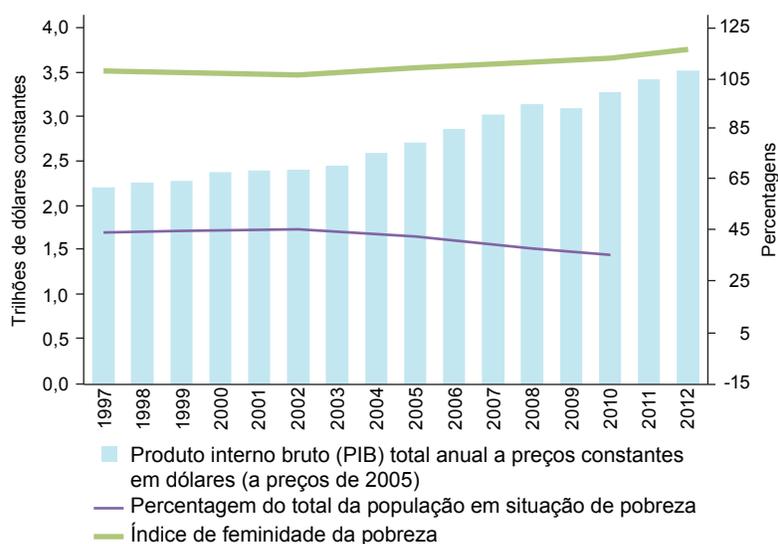
A autonomia econômica das mulheres, condição necessária para o desenvolvimento sustentável, é resultado de sua capacidade de obter renda própria e dispor de seu tempo, pois permite que elas —em muitos países, com nível de educação superior ao dos homens— possam participar eficazmente das necessárias tarefas de transformação da matriz produtiva, da inovação, da sociedade do conhecimento e do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.

<sup>43</sup> Veja o anexo Resumo dos relatórios nacionais sobre Pequim+20 [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>44</sup> Veja o Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

A região está saindo de quase uma década de crescimento econômico, uma significativa redução da pobreza e uma média de aumento de 10 pontos percentuais na participação econômica das mulheres, distante ainda da plena participação econômica dos homens. A maioria dos países mostra avanços incipientes para uma menor concentração da renda. Desde 2002, a brecha entre quintis extremos da distribuição de renda diminuiu em 14 países de um total de 18, enquanto o índice de Gini baixou pelo menos 5% em 11 países. Contudo, a relação de iniquidade continua sendo tal que a renda média dos 20% mais ricos da população é 20 vezes superior à dos 20% mais pobres, segundo dados da CEPAL (veja o gráfico II.2).

**Gráfico II.2**  
**América Latina e Caribe: evolução da pobreza, índice de feminidade da pobreza e PIB**  
*(Em bilhões de dólares a preços constantes e percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

Observam-se importantes avanços na redução da pobreza e aumento da cobertura educativa, mas os avanços são escassos tanto em matéria de instituições e políticas de emprego como na implementação ou fortalecimento de sistemas públicos de emprego estruturados e coordenados com as políticas econômicas (OIT, 2013a). Contudo, o maior desafio é a redistribuição de responsabilidades entre o Estado, o mercado e os homens das famílias com respeito ao cuidado da população dependente. O parágrafo 155 da Plataforma de Ação assinala: “A atenção insuficiente que se tem dado às análises de gênero tem tido como resultado serem ignorados, muito frequentemente, os interesses e a contribuição das mulheres nas estruturas econômicas, como os mercados e as instituições financeiras, os mercados de trabalho, a economia como disciplina acadêmica, a infraestrutura econômica e social, os sistemas tributário e de seguridade social, assim como na família e no lar. Em consequência, é possível que muitas políticas e programas continuem contribuindo para a desigualdade existente entre a mulher e o homem. Nos casos em que se tem registrado progresso na integração de uma perspectiva de gênero, tem ocorrido uma melhoria da eficácia dos programas e políticas.”

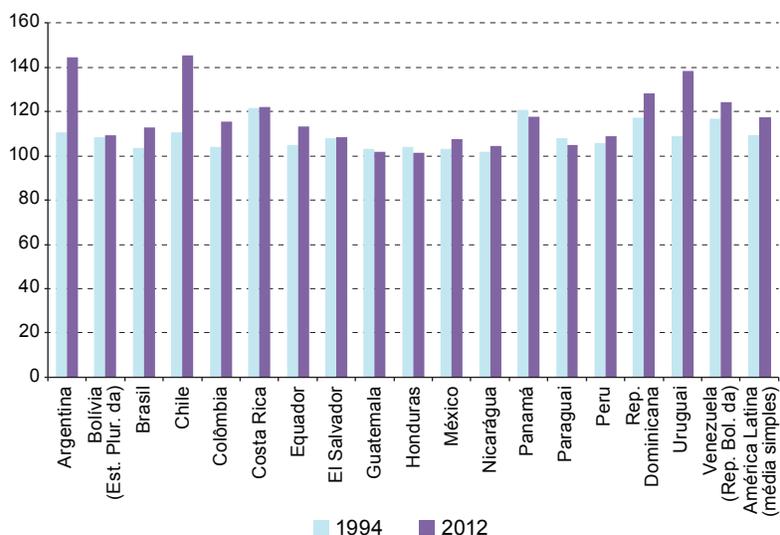
Do ponto de vista do conhecimento, em 1995, ano da Conferência de Pequim, estava disponível o conhecimento suficiente para melhorar as análises e práticas econômicas, inclusive o valor explicativo do trabalho não remunerado (Durán, 2015) configurando uma visão da economia muito mais ampla. Além dos acordos globais, os consensos adotados nas Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e do Caribe foram ampliando a análise e contribuindo a posicionar os novos enfoques sobre o trabalho e o desenvolvimento. Os aspectos deficientes das políticas aplicadas durante estes

20 anos na região não podem ser atribuídos à falta de conhecimentos, mas estão relacionados com a deficiência do quadro social e institucional e certamente com a debilidade relativa das mulheres como protagonistas e sujeitos ativos na tomada de decisões e responsáveis pelas políticas públicas.

### a) A mulher e a pobreza<sup>45</sup>

Como se pode observar no gráfico II.3, todos os países da região reduziram a proporção de mulheres que vivem em situação de pobreza. Contudo, esses avanços foram heterogêneos. Países como a Argentina, o Chile e o Uruguai, que em torno de 1995 tinham níveis de pobreza muito inferiores à média regional e realizaram notáveis avanços na redução geral da pobreza nesses 20 anos, são os que registram maior aumento do índice de feminidade da pobreza e são também aqueles onde a pobreza afeta mais a população em zonas urbanas. O Panamá, que também tinha níveis de pobreza mais baixos que a média regional, apesar de não ter reduzido notavelmente os níveis gerais de pobreza, conseguiu reduzir o índice de feminidade da pobreza. Contudo, a situação das pessoas que vivem nas zonas rurais é muito diferente, já que as taxas de pobreza rural no Panamá são 218% mais altas que as relativas a setores urbanos, brecha que aumentou nos últimos 20 anos.

**Gráfico II.3**  
América Latina (18 países): índice de feminidade da pobreza, em torno de 1994 e 2012  
(Em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

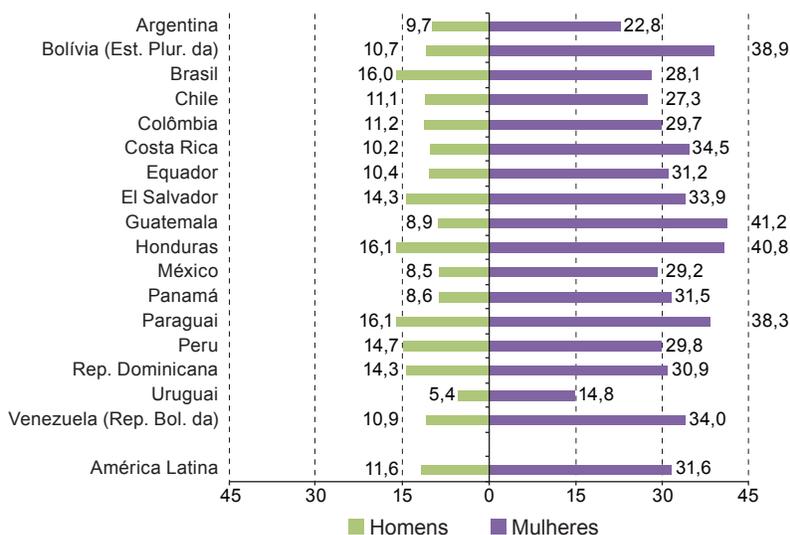
O Estado Plurinacional da Bolívia conseguiu reduzir em 40% a proporção de mulheres que vivem em situação de pobreza nos últimos 20 anos; contudo, este progresso não foi uniforme no âmbito nacional, já que as taxas de pobreza feminina nas zonas rurais, que em torno de 1995 eram 50% mais altas que nas áreas urbanas, atualmente são mais de 100% superiores. Outro país com uma situação similar é o Peru, onde, embora a taxa de pobreza feminina tenha baixado de 47% para 24%, a brecha urbano-rural cresceu e em 2012 a taxa de pobreza urbana feminina alcançou 15%, enquanto a correspondente à zona rural chegou a 51,8%, ou seja, 248% superior (veja o gráfico II.3).

<sup>45</sup> O anexo indica os países que incluem no diagnóstico indicadores como a percentagem de mulheres em situação de pobreza e indigência ou a percentagem de mulheres chefes de família, entre eles Antígua e Barbuda, Barbados, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Granada, Ilhas Cayman e Uruguai.

No outro extremo, encontram-se países como Guatemala, Nicarágua e Honduras, que desde 1995 apresentam os níveis de pobreza mais altos da região e cujo progresso tem sido muito lento. A República Dominicana também tem uma proporção elevada de pessoas que vivem em situação de pobreza; seu progresso desde 1995 tem sido lento e esta situação afeta em maior proporção as mulheres (a taxa de pobreza feminina é 28% mais alta que a masculina).

Embora detecte essas diferenças por gênero, a medição da pobreza de renda não constitui um bom indicador da situação diferencial de homens e mulheres, já que se baseia no pressuposto de que a renda total do domicílio é distribuída de forma equitativa entre seus integrantes. Portanto, é mais ilustrativo medir a proporção de mulheres sem renda própria na região (Scuro e Bercovich, 2014). Na maioria dos países latino-americanos, as mulheres constituem uma parte importante dos grupos com menor renda (veja o gráfico II.4). Na região, uma de cada três mulheres não possui renda própria, enquanto um de cada dez homens se encontra nessa condição. Dimensões como a idade e o estado civil também têm implicações sobre a pobreza, como indica o relatório do Suriname, onde se mostra que as mulheres idosas com trajetórias de trabalho no setor informal são mais vulneráveis. Nesse mesmo país também se assinalam os efeitos negativos dos usos e costumes que restringem o acesso a direitos. Em Antígua e Barbuda destacam-se o tamanho dos domicílios, a migração, a educação e a localização geográfica como fatores que agravam a pobreza.

**Gráfico II.4**  
**América Latina (17 países): população de 15 anos de idade ou mais**  
**sem renda própria, segundo o sexo**  
*(Em percentagens)*



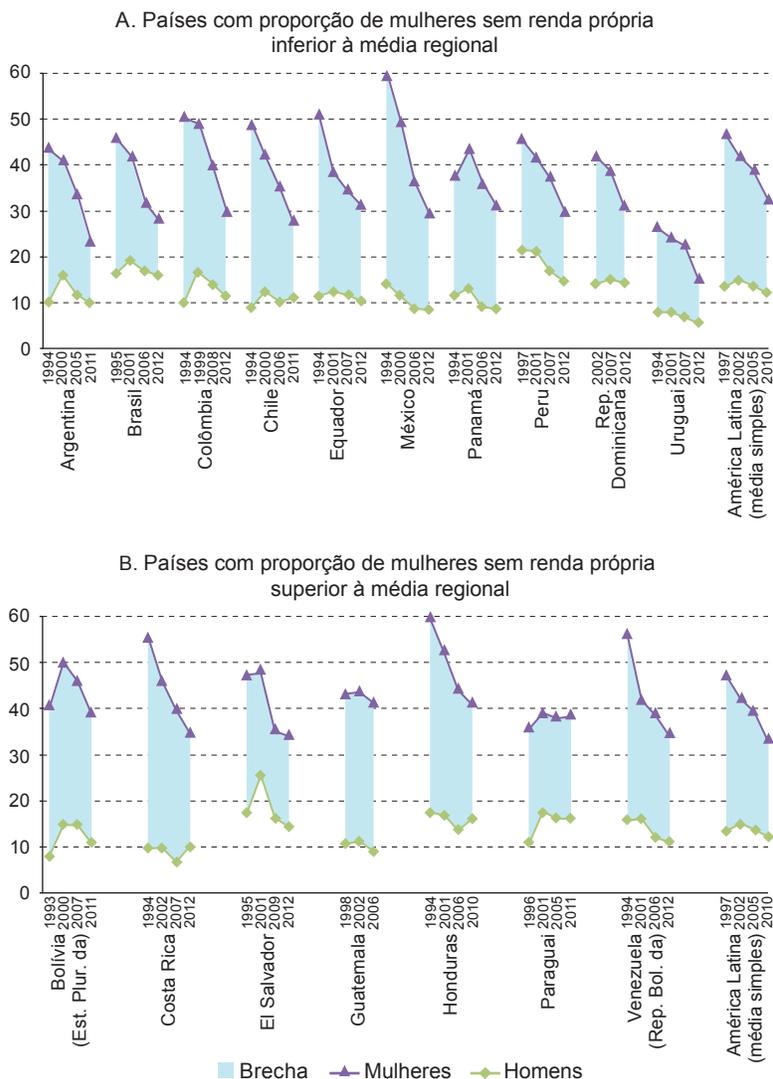
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Dados nacionais, exceto os da Argentina, que correspondem a áreas urbanas. Os dados correspondem a 2012, exceto para o Estado Plurinacional da Bolívia (2011), Chile (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) e Paraguai (2011).

A situação agrava-se nas zonas rurais, onde as percentagens de mulheres sem renda própria são muito mais altas. O Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Honduras apresentam as maiores brechas entre zonas urbanas e rurais na proporção de mulheres sem renda própria. Equador e México são os únicos países da região em que a proporção de mulheres sem renda própria na zona urbana é maior que na zona rural.

O gráfico II.5 mostra a evolução deste indicador desde a conferência de Pequim; novamente pode-se observar que o avanço foi heterogêneo. Argentina, Brasil, Colômbia e Chile reduziram notavelmente a proporção de mulheres sem renda própria e também a brecha de gênero entre homens e

mulheres sem renda própria. O Peru, apesar de ter reduzido o número de mulheres sem renda própria, manteve constante a brecha de gênero. No outro extremo encontram-se o Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala e Paraguai, países que realizaram menos progresso em ambos os sentidos.

**Gráfico II.5**  
**América Latina (17 países): população sem renda própria por sexo e brecha entre sexos, 1994-2012**  
(Em percentagens)



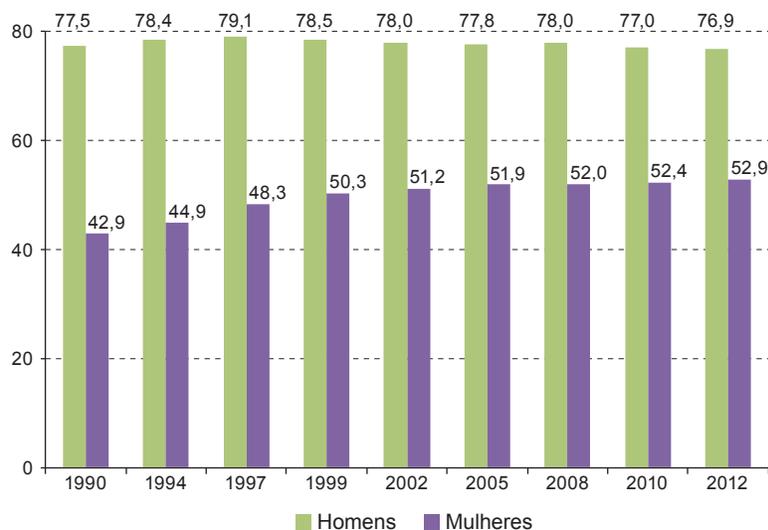
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

## b) A mulher e a economia

A incorporação das mulheres ao mercado de trabalho ocorreu em todos os países com diferentes velocidades e intensidades nas últimas décadas. A participação feminina na força de trabalho manteve suas principais características: as mulheres com maior nível educativo, menores cargas familiares e mais recursos para adquirir serviços de cuidado apresentam as taxas de participação econômica mais elevadas (veja o gráfico II.6) (Scuro e Bercovich, 2014). Ao analisar a evolução da participação das mulheres em comparação com a dos homens, observa-se que nos últimos 20 anos não se modificou a estrutura do mercado de trabalho e que, à luz dos dados sobre

distribuição do tempo entre mulheres e homens, os custos da participação no mercado de trabalho têm sido assumidos de maneira individual pelas mulheres. Como se verá na seção correspondente, as políticas públicas foram insuficientes para melhorar as condições de acesso e permanência das mulheres no mundo do trabalho remunerado.

**Gráfico II.6**  
**América Latina (média simples de 18 países): evolução da taxa de participação econômica da população urbana por sexo, 1990-2012**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Na Plataforma de Ação, assumiu-se o compromisso de ampliar o conhecimento do setor informal ou não estruturado (parágrafo 206.e) e de todas as formas de trabalho e emprego (parágrafos 206.f e g) mediante a melhora dos dados e métodos. Tanto neste documento como nos consensos regionais (Durán, 2015), o cuidado adquire uma dimensão explicativa recolhida em uma ampla literatura a respeito.

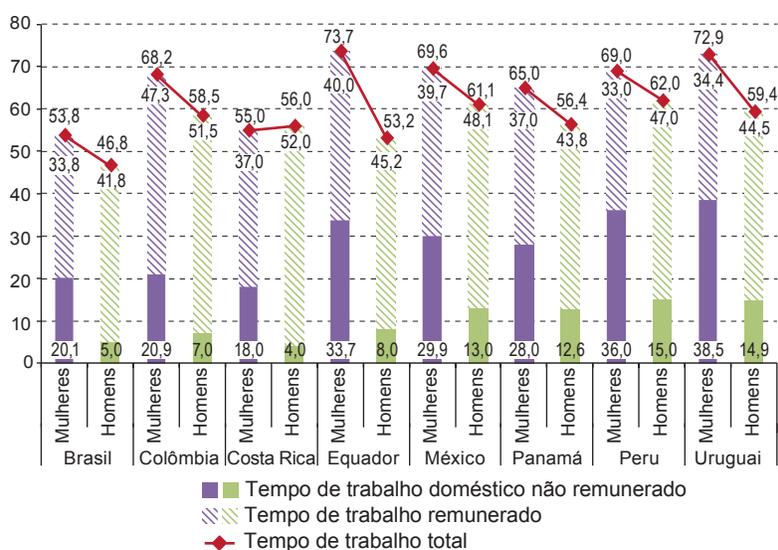
A oferta de trabalho remunerado é regulada, entre outras coisas, por meio da negociação nos domicílios da distribuição do trabalho não remunerado para a reprodução entre os membros do domicílio segundo o sexo e a idade. Esta regulação é feita mediante a atribuição de tempo ao trabalho remunerado e não remunerado. As pessoas, principalmente as mulheres, que assumem o trabalho não remunerado liberam os trabalhadores potenciais da responsabilidade do cuidado. A medição e a comparação do tempo destinado ao cuidado por mulheres e homens geraram evidências inéditas sobre as desigualdades arraigadas nas famílias. A análise do uso do tempo permite também um cálculo aproximado do valor econômico do cuidado e sua contribuição à riqueza dos países e questiona seriamente a lacuna analítica da economia tradicional neste campo. Embora a participação econômica das mulheres no emprego tenha aumentado nas últimas décadas, estagnou-se a partir dos primeiros anos da década de 2000 e ainda hoje metade das mulheres latino-americanas e caribenhas não tem vínculo com o mercado de trabalho. Em média, a taxa de atividade econômica feminina na América Latina ascende a 49,8%, o que quer dizer que uma de cada duas mulheres em idade de trabalhar trabalha ou busca um trabalho remunerado de maneira ativa (CEPAL, 2013b).

Se considerarmos as horas de trabalho remuneradas, em todos os países a média semanal que corresponde às mulheres é inferior à masculina. Em 2011, as mulheres dedicavam em média 38,2 horas semanais ao mercado de trabalho e os homens 44,8 (Scuro e Bercovich, 2014). A

incorporação da perspectiva de gênero na economia permitiu, entre outras coisas, mostrar que o trabalho não pode ser reduzido ao emprego remunerado (Durán, 2015). Sob esta perspectiva, surgiram diversos estudos que analisam formas de trabalho distintas do emprego, como o trabalho não remunerado dos domicílios e o trabalho voluntário, e enfatizam sua importância para o funcionamento das economias e sociedades. O trabalho não remunerado é definido como aquele realizado pelos membros do domicílio que permite produzir bens e serviços para o consumo familiar, como o cuidado de pessoas e o trabalho doméstico.

Em todos os países da região com informação disponível, o tempo que as mulheres dedicam ao trabalho não remunerado é ao menos o dobro do dedicado pelos homens a este tipo de tarefas e pode chegar a ser até quatro vezes superior, como no Brasil, Costa Rica e Equador (veja o gráfico II.7). A sobrecarga de trabalho não remunerado prejudica a participação das mulheres na tomada de decisões, o avanço de suas carreiras e suas possibilidades ocupacionais, o que por sua vez reduz sua renda e suas perspectivas de acesso à proteção social.

**Gráfico II.7**  
**América Latina (8 países): tempo destinado ao trabalho total, remunerado**  
**e não remunerado da população economicamente ativa com 15 anos**  
**de idade ou mais, por sexo, último ano disponível**  
*(Em horas semanais)*

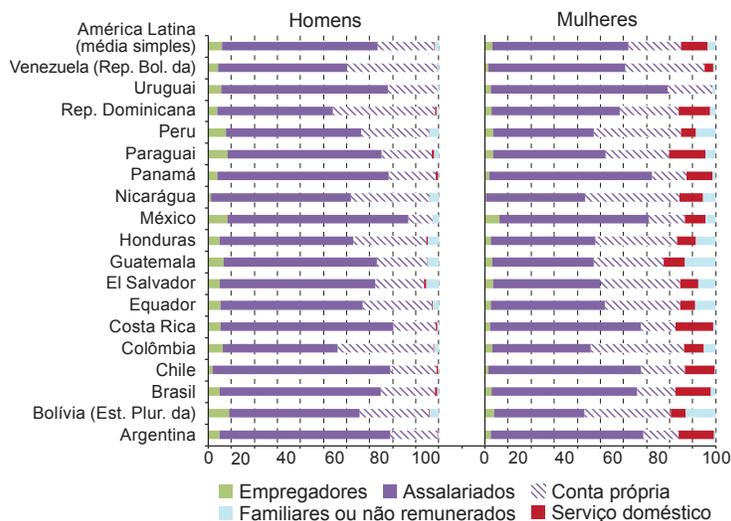


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de uso do tempo.

Entre as pessoas ocupadas, as diferenças de gênero expressam-se na segregação em certos setores de atividade, distribuição das mulheres por categorias ocupacionais e diferenças salariais.

Analisando as categorias ocupacionais, observa-se que as mulheres ocupam lugares mais precários e com menores remunerações. As mulheres constituem uma menor proporção no trabalho assalariado e mais de uma em cada dez (11,6%) trabalha no serviço doméstico, que na região continua sendo precário e pouco regulado (CEPAL, 2013a), enquanto para os homens esta percentagem é mínima (0,5%) (veja o gráfico II.8). Em termos de cobertura de proteção social, o *Panorama Laboral 2013* (OIT, 2013b) assinala a enorme defasagem na afiliação a sistemas de pensões e saúde entre as pessoas ocupadas assalariadas e não assalariadas, e que nos países com baixo nível de afiliação global as pessoas mais afetadas são aquelas que trabalham em microempresas e no serviço doméstico.

**Gráfico II.8**  
**América Latina (18 países): população ocupada por categoria ocupacional e sexo,**  
**áreas urbanas, em torno de 2012**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Nos últimos 20 anos, diminuiu na região a proporção de mulheres empregadas no serviço doméstico, passando de 15% para 11,6%. São exemplos interessantes o Estado Plurinacional da Bolívia e o Equador, que reduziram esta proporção em mais de 40%, situando-se dentro do grupo de países latino-americanos com menor proporção de mulheres empregadas nesta categoria ocupacional. No outro extremo encontra-se a Costa Rica, que apresenta a maior cifra da região, já que a proporção de mulheres empregadas como trabalhadoras domésticas remuneradas cresceu 60% nos últimos 20 anos.

Uma de cada cinco mulheres trabalha por conta própria, em sua maioria no setor de comércio ou de serviços devido às menores exigências de capital inicial. Embora a categoria de conta própria possa referir-se a empreendimentos formais, na região geralmente se relaciona com o mercado informal. No caso das mulheres, particularmente daquelas de domicílios pobres, é uma alternativa que lhes permite gerar renda e conciliar o acesso a bens monetários e tarefas domésticas, já que usualmente esses empreendimentos são uma extensão da produção de bens e serviços de seus domicílios. Na categoria de conta própria, temos também as mulheres a cargo de microempresas que encontram neste setor poucas barreiras de ingresso (CEPAL, 2013a). Muitas iniciaram microempresas ante a falta de oportunidades no mercado de trabalho e a necessidade de obter renda própria. Também pesam aspectos de gênero na acumulação de ativos e de capital humano e na distribuição intrafamiliar dos recursos e responsabilidades de criação dos filhos. Muitas vezes, esses empreendimentos escondem situações de precariedade do ponto de vista da renda, duração da vida produtiva dos empreendimentos, jornadas de trabalho, regulação e seguridade social. As mulheres pobres e com menor nível educativo geralmente trabalham em atividades de conta própria concentradas no mercado interno e com muito pouca participação na atividade exportadora. Apesar de existirem muitas mulheres no setor de serviços, geralmente o apoio dos órgãos de promoção de exportações se concentra em produtos e não em serviços, o que coloca as empresas de mulheres em desvantagem desde o início. As microempresas dirigidas por mulheres são consideradas particularmente importantes para o tecido social dos países em desenvolvimento, já que as mulheres tendem a destinar sua renda à educação, saúde e bem-estar de suas famílias e suas comunidades. Apesar de sua crescente participação econômica, não gozam de uma participação igualitária dentro do conjunto do empresariado e suas empresas tendem a ser menores e a crescer a um ritmo mais lento que as dos homens.

Um estudo realizado pelo Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) em 2010 concluiu: “As empresárias são atores econômicos que devem fazer parte de uma agenda econômica, da qual ainda não participam de maneira integral nos países da região. É equivocado aplicar o mesmo tipo de

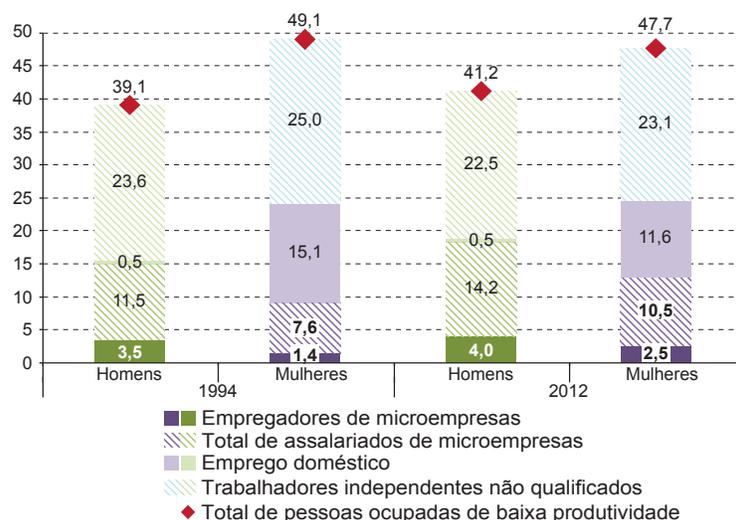
políticas públicas para impulsionar as PME de homens e mulheres, mas também é equivocado que as agências responsáveis pelo desenvolvimento de políticas de PME em cada país não sejam responsáveis por desenvolver as políticas para elas<sup>79</sup>. O relatório do SELA (2010) conclui que as políticas adotadas pelos governos da região para promover a equidade de gênero na atividade econômica, de maneira específica no setor empresarial e no das PME, devem surgir de uma perspectiva de desenvolvimento econômico para realmente promover seu potencial de criação de riqueza. Entre as conclusões mais destacadas, encontram-se as seguintes: i) as políticas e programas para empresárias foram desenvolvidos por instituições ou ministérios para mulheres, o que nem sempre permite uma vinculação ao setor produtivo; ii) as medidas menos generalizadas na região para tratar o tema de equidade de gênero e PME têm sido as vinculadas às políticas dos ministérios de produção ou economia; iii) as PME de mulheres devem fazer parte de uma política integral de PME dos países que, por meio de ferramentas e projetos diferenciados, impulsionem seu desenvolvimento; iv) as ferramentas públicas e privadas mais utilizadas na região para promover a equidade de gênero vinculada às PME estão relacionadas com o acesso a microcréditos, capacitação para a administração de pequenas e microempresas, apoio à comercialização mediante participação em feiras e exposições de empresárias, criação de redes de empresárias e desenvolvimento de projetos para mulheres de menor renda, sobretudo em zonas rurais; contudo, não estão claramente articuladas e na maioria dos casos trata-se de projetos isolados.

Além disso, dado que a maioria das empresas de mulheres está no setor de serviços, é preciso impulsionar políticas específicas para o desenvolvimento deste tipo de atividades, bem como fazer com que esses serviços incorporem maior valor agregado; isso somente será obtido mediante a educação e a capacitação.

Existe uma grande lacuna no acesso a créditos, pois as autoridades bancárias e os bancos comerciais ainda têm que estabelecer condições e instrumentos financeiros que proporcionem acesso a créditos substantivos, de longo prazo e a taxas de juros acessíveis para as empresárias. As microfinanças são um bom início, mas não podem ser o instrumento financeiro para promover o desenvolvimento e o crescimento; limitar-se às microfinanças é limitar o potencial de desenvolvimento dessas empresas.

Um exame sob o enfoque empresarial, que categoriza como setor de baixa produtividade os indivíduos que são empregadores ou assalariados de empresas com até cinco empregados, que trabalham no emprego doméstico ou que são trabalhadores independentes não qualificados, mostra que 47,7% das mulheres da região trabalham em empregos precários do ponto de vista dos salários, duração, seguridade social e outros fatores (veja o gráfico II.9).

**Gráfico II.9**  
**América Latina (média ponderada): ocupados urbanos em setores de baixa produtividade**  
**(setor informal) por sexo, em torno de 1994 (16 países) e 2012 (18 países)**  
*(Em porcentagens)*



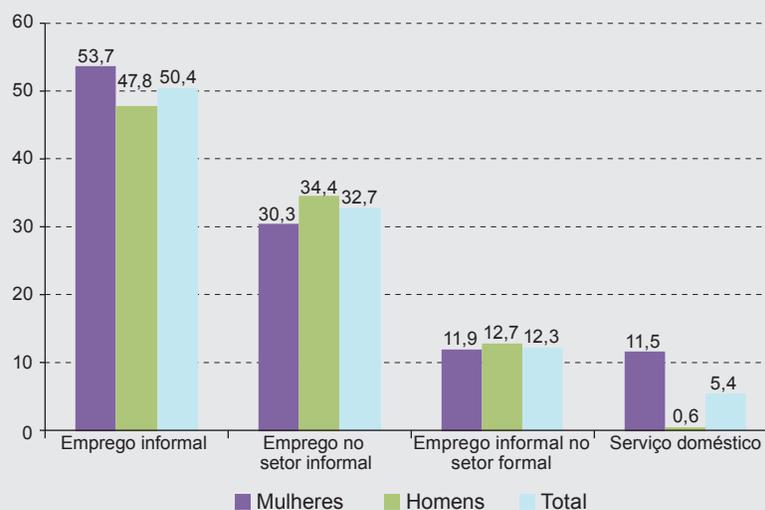
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

### Boxe II.1 O emprego informal

A informalidade ainda é demasiado importante na região; muitas são as pessoas que se encontram nessa situação, seja que trabalhem no setor informal ou no setor formal. Enquanto para os homens a maior parte do emprego informal se concentra no setor informal, para as mulheres a informalidade está presente seja que trabalhem no setor formal ou no informal. Dito de outra maneira, a maioria dos homens que se encontram na informalidade trabalha no setor informal, pois na maioria dos casos a composição do setor informal de empresas é heterogênea e na prática corresponde majoritariamente a microempresas de trabalhadores por conta própria e a microempresários informais que não estão registrados. Seus principais obstáculos são a pouca dotação de capital e a pequena escala em que operam, o que dificulta alcançar níveis de produtividade suficientes para cobrir os custos da formalização. No caso das mulheres, a informalidade no setor formal se deve ao descumprimento das normas (seja por desconhecimento da lei ou por incapacidade de pagar o custo da formalidade do emprego).

Nos 16 países da região sobre os quais se possui informação, o emprego informal é uma fonte de emprego mais importante para as mulheres que para os homens, salvo nos casos da Argentina e República Bolivariana da Venezuela. Esta diferença deve-se a que grande parte do serviço doméstico, ocupado majoritariamente pelas mulheres, corresponde a emprego informal. Por exemplo, no Brasil, dos 15,9 milhões de mulheres no setor informal, quase 5 milhões trabalham de maneira informal nos domicílios (OIT, 2011). Contudo, no emprego do setor informal a maioria dos países da região (12 de 16) registra uma maior percentagem de homens em comparação com as mulheres.

**América Latina (16 países): composição do emprego informal, em torno de 2010**  
(Em percentagens do emprego não agrícola)

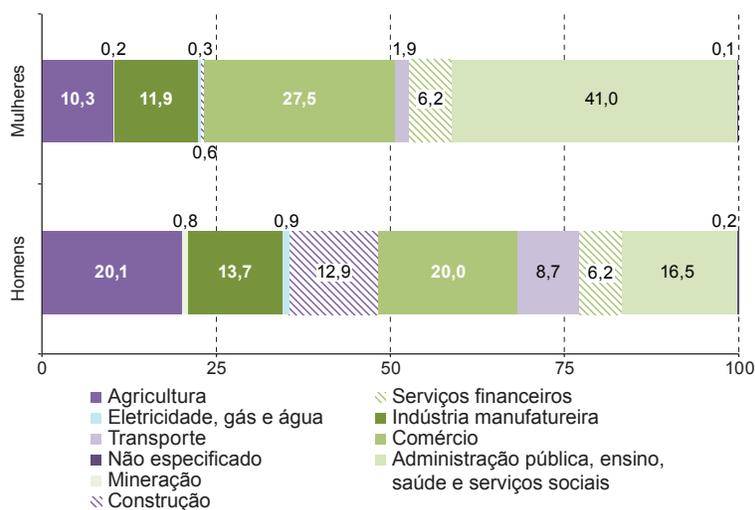


Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT), com base nas pesquisas domiciliares dos países.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Women and men in the informal economy. A statistical picture*, Genebra, 2002.

Também é interessante considerar a segregação em termos de setores de atividade que, junto com a distribuição das mulheres por categorias ocupacionais, demonstra a inserção diferencial das mulheres na força de trabalho. Em termos de setores de atividade, a concentração das mulheres é muito mais acentuada que a dos homens, e quase 70% se situam em dois ramos de atividade: administração pública, ensino, saúde e serviços sociais (41%) e comércio (27,5%). Por outro lado, os dois principais ramos de atividade para os homens são a agricultura e o comércio, cada um com 20% (veja o gráfico II.10).

**Gráfico II.10**  
**América Latina (média ponderada de 18 países): população ocupada por ramo de atividade e sexo, em torno de 2012**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Conforme mencionado num trabalho da CEPAL (2014a), a região mantém brechas estruturais em matéria de emprego que são difíceis de superar. A heterogeneidade estrutural determina uma forte segmentação do mercado de trabalho e em grande medida isto se traduz em desigualdades de renda nos domicílios. Utilizando o enfoque setorial da CEPAL para destacar as diferenças no emprego feminino entre os setores ou ramos de atividade econômica, foram identificados três grupos considerando sua produtividade média (em dólares, paridade do poder aquisitivo - PPA):

- i) o setor de baixa produtividade, que agrupa a agricultura, o comércio e os serviços sociais comunais e pessoais;
- ii) o setor de produtividade média, que abrange a construção, a manufatura e o transporte;
- iii) o setor de alta produtividade, que inclui os serviços financeiros, a eletricidade e a mineração.

Nos últimos 20 anos, as mulheres da América Latina se inseriram, embora muito lentamente, em setores de alta produtividade, passando de 2,4% de participação em 1994 a 6,8% em 2012. Em grande medida, este aumento se deve à inserção de mulheres no setor financeiro em países como Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai.

Em El Salvador, Guatemala e Honduras, a participação feminina nos setores de produtividade média é maior, já que nestes países mais de 15% das mulheres trabalham na indústria manufatureira.

Entre as mulheres empregadas em setores de baixa produtividade, encontram-se as que trabalham na agricultura, que na região são uma de cada dez mulheres ocupadas. No Equador, Paraguai e Peru chegam a ser uma de cada cinco; no caso do Estado Plurinacional da Bolívia, uma de cada três mulheres trabalha neste setor. Segundo o relatório regional da OIT (2013a), em grande proporção<sup>46</sup> as mulheres trabalham como familiares não remuneradas, o que as coloca em situação de desvantagem ao não receber um salário por suas atividades e gera uma situação de dependência dos homens.

<sup>46</sup> Segundo cálculos da CEPAL, baseados em processamentos especiais de pesquisas domiciliares, esta proporção chegaria a 33% das mulheres empregadas no setor da agricultura, com circunstâncias extremas no Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Panamá e Peru, onde mais da metade das ocupadas no setor agrícola são familiares não remuneradas.

**Boxe II.2****A contribuição das mulheres no âmbito rural**

As mulheres rurais da América Latina e do Caribe cumprem um papel muito importante na produção de alimentos na agricultura familiar, mas muitas trabalham em condições precárias e sem os direitos trabalhistas básicos. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a população rural da América Latina e do Caribe gira em torno de 121 milhões de pessoas, o que equivale aproximadamente a 20% da população total, sendo que 48% são mulheres e cerca de 20% pertencem a povos indígenas.

O aspecto negativo dos avanços é que as mulheres rurais vivem em situação de desigualdade social, que se expressa na dimensão econômica e se traduz em menor acesso à terra: possuem apenas 30% dos títulos individuais sobre a terra e 10% dos créditos e recebem somente 5% da assistência técnica.

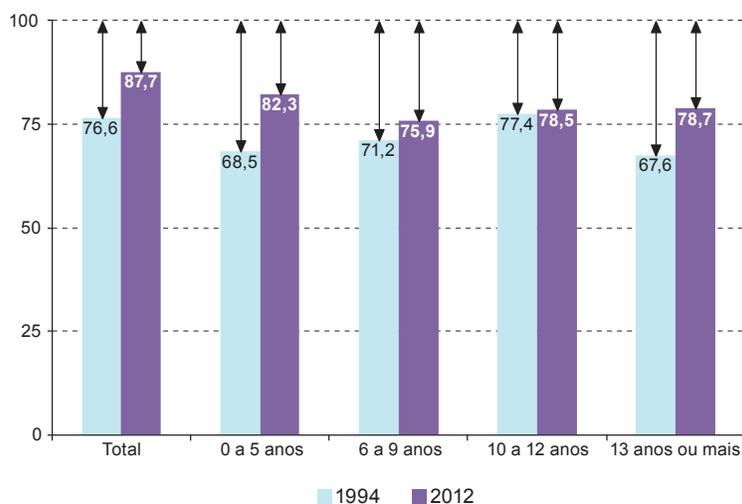
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos relatórios dos países sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2015 para a comemoração de Pequim+20, 2014.

Um dos fatos mais documentados nos estudos sobre diferenças de gênero no mercado de trabalho é a existência de uma penalização salarial para as mulheres. Esta pode ser devida a diversos fatores: a divisão sexual das tarefas domésticas no domicílio, a discriminação dos empregadores, a segregação educativa antes de ingressar no mercado de trabalho e outros fatores associados a pautas sociais ou culturais (Scuro e Bercovich, 2014).

Apesar de a renda dos trabalhadores de ambos os sexos aumentar proporcionalmente ao número de anos de estudo alcançados e de a brecha de renda entre homens e mulheres ter diminuído graças à maior renda das ocupadas com maiores credenciais educativas (OIT, 2013a), a brecha salarial de gênero entre os que têm estudos pós-secundários (mais de 13 anos no sistema formal de educação), em que os salários médios das mulheres equivalem apenas a 78,7% do que recebem os homens com iguais características educativas, é uma das mais pronunciadas (veja o gráfico II.11)<sup>47</sup>.

**Gráfico II.11**

**América Latina (média simples de 18 países): proporção do salário médio das mulheres assalariadas de 20 a 49 anos de idade que trabalham 35 horas ou mais por semana em relação ao salário dos homens de iguais características, por anos de escolaridade, áreas urbanas, 1994 e 2012**  
(Em percentagens)

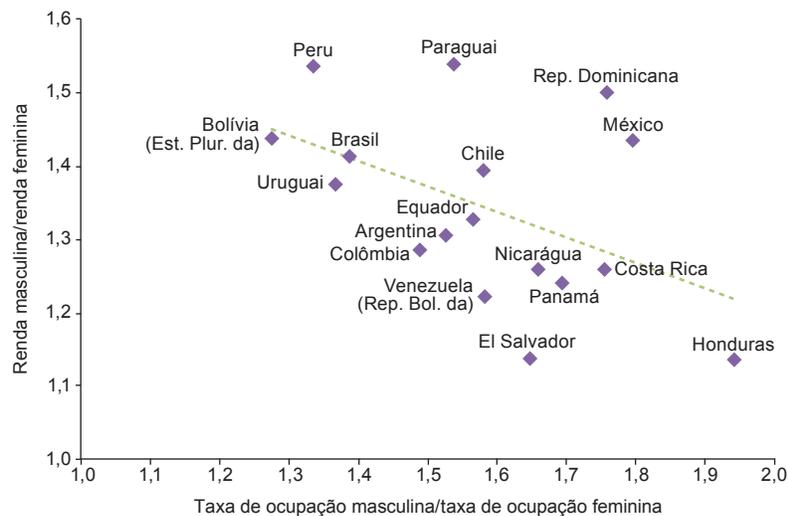


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

<sup>47</sup> Isto está relacionado com a segmentação ocupacional por gênero do mercado de trabalho: as mulheres com estudos pós-secundários se concentram principalmente em grupos ocupacionais com salários mais baixos e com dificuldades de ascensão e promoção.

Nos últimos 20 anos observou-se um progresso muito diferenciado nos países rumo a uma maior igualdade salarial; os casos extremos são o Peru e a República Dominicana, onde, em vez de diminuir, a brecha de gênero aumentou. Contudo, este último país deu um salto importante em equiparar os salários de homens e mulheres no grupo de menor educação. No outro extremo, encontram-se Costa Rica, Equador e República Bolivariana da Venezuela, onde a diferença salarial entre homens e mulheres é inferior a 5% (veja o gráfico II.12).

**Gráfico II.12**  
**América Latina (17 países): brechas entre homens e mulheres em matéria de ocupação e remunerações, em torno de 2012**  
*(Em proporções)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Um exame da correlação negativa entre a brecha de ocupação por gênero e a brecha de renda reforça a suposição de que existe um importante processo de seleção para os empregos de mulheres na região (Scuro e Bercovich, 2014). Devido aos estereótipos de gênero, carência de serviços de cuidado de qualidade e acessíveis, culturas empresariais hostis e falta de oportunidades de capacitação no trabalho, as mulheres ocupam empregos precários com escassos direitos sociotrabalhistas ou sindicais e baixas perspectivas de melhorar sua situação salarial. Portanto, é inútil limitar os esforços econométricos e de políticas unicamente a fechar as brechas, sem vinculá-los com outras discriminações que as mulheres experimentam ao tentar inserir-se e competir no mercado de trabalho. É necessário olhar o panorama completo e concentrar os esforços em políticas que favoreçam o trabalho decente e permitam às mulheres exercer plenamente sua autonomia econômica, desenvolver e aproveitar suas capacidades e acessar a proteção social, o crédito, os investimentos e as novas tecnologias.

Como indica o documento *Pactos para a igualdade* (CEPAL, 2014a), a afiliação aos sistemas de pensões aumentou na última década e em média na América Latina a porcentagem de contribuintes à seguridade social é similar entre homens e mulheres. Apesar disso podemos observar diferenças entre países, com probabilidades muito mais altas de contribuição entre os homens na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia e Peru. Por outro lado, na Guatemala, Honduras, México e Nicarágua a situação é inversa, pois as mulheres têm maior probabilidade de contribuir à seguridade social, em contextos de muito baixa contribuição.

Nos países em que as mulheres têm diferenças menores nas taxas de contribuição ou mesmo maior contribuição que os homens, as diferenças nas taxas de emprego entre homens e mulheres

são maiores. Isto indica que as mulheres que conseguem inserir-se no mercado de trabalho, em um contexto de baixas taxas de emprego femininas, têm probabilidade de ser contribuintes, indicando que as mulheres com maior educação participam mais no emprego e, devido a isso, têm mais possibilidades de contribuir.

### **c) Principais avanços na educação relativos às mulheres na América Latina e no Caribe**

Nos relatórios nacionais dos governos da América Latina e do Caribe, vários países ressaltam o tema da educação das mulheres como uma de suas principais conquistas. Em proporção, os países do Caribe são os que mais mencionam este resultado. Antígua e Barbuda, Granada, Guiana, Jamaica, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago destacam a universalidade da educação —principalmente a primária— como avanço nesta matéria. Ademais, Jamaica, São Vicente e Granadinas e Suriname mencionam que a participação feminina na educação superior ultrapassa amplamente a de seus pares masculinos. Chile, Granada e Panamá referem-se a programas de proteção ou assistência às adolescentes grávidas para a educação contínua. A educação em temas de educação sexual (Chile) e a sensibilização às relações e perspectiva de gênero (Cuba) também foram promovidas. De particular interesse é a implementação da Lei 6 de 2000 no Panamá, que estabelece o uso obrigatório da linguagem, conteúdo e ilustrações com perspectiva de gênero nas obras e textos escolares como uma intervenção proativa para a eliminação de práticas discriminatórias por razão de gênero e a promoção da igualdade entre os homens e as mulheres no material escolar.

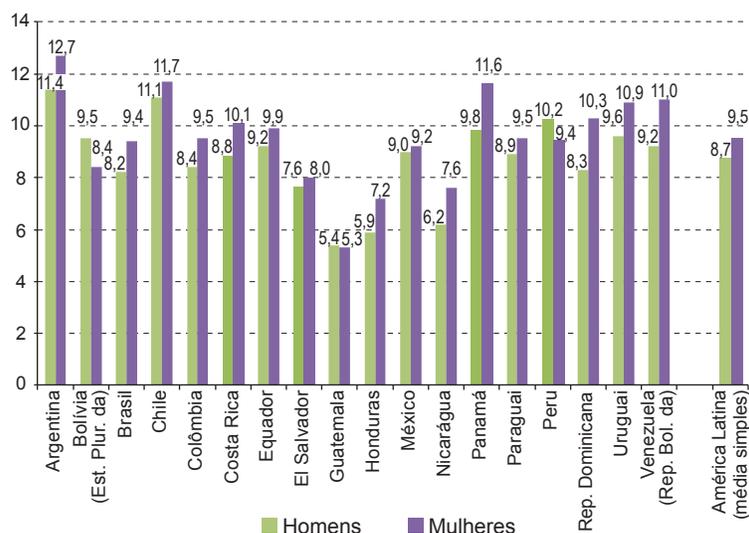
A falta de acesso e as desigualdades em matéria de educação têm um efeito multiplicador negativo, já que reproduzem disparidades ao longo da vida profissional por diferenças nas taxas de retorno dos resultados educacionais e pela qualidade do emprego, que depende em boa medida também do nível educativo. Além disso, reproduzem diferenças nas capacidades para exercer a cidadania, o que inclui disparidades no acesso a redes sociais e ao pleno exercício de direitos (Scuro e Bercovich, 2014). A região cumpriu o segundo Objetivo do Milênio em matéria de educação, que se pode considerar modesto e beneficiou especialmente as mulheres das zonas rurais. Contudo, falta um caminho a percorrer tanto para aproveitar a educação das mulheres para sua participação no mercado de trabalho como para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável. É significativo o baixo número de países que fazem referência a mudanças curriculares e políticas de promoção da educação tecnológica e científica das jovens, mas são menos os que indicam ações setoriais destinadas a construir uma cultura de igualdade. Em sua maioria as campanhas educativas são iniciativas dos ministérios de educação, e não se informam resultados no setor educativo, de formação docente em todos os níveis.

Os níveis de analfabetismo da população com mais de 15 anos na região são bastante baixos, com exceção de alguns países, como Equador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Apesar do progresso, existem grandes desigualdades. Também podemos constatar que na atualidade as mulheres de zonas rurais têm menor acesso à educação em todos os países da região; assim, a taxa de analfabetismo das mulheres rurais é em média 66% superior à taxa de analfabetismo das mulheres urbanas. Estas desigualdades são mais pronunciadas no Estado Plurinacional da Bolívia, México e Peru. Se analisarmos a brecha digital de gênero no contexto das mudanças produzidas na era digital, podemos observar que são muitos os desafios relativos à educação que contribuiriam para fechar as brechas entre países e, dentro deles, evitar que se agregue um novo obstáculo à participação das mulheres na economia.

Durante as últimas décadas, em todos os países da região aumentou a média de anos de educação da população economicamente ativa feminina. Contudo, as diferenças entre países continuam sendo muito acentuadas: a média de anos de educação desta população varia entre 12,7 na Argentina e 5,3 na Guatemala (veja o gráfico II.13). Os países que conseguiram avançar mais são a Argentina (onde os anos de estudo desta população eram 9,6 em média e agora alcançam 12,7), o Brasil (que passou de 6,3 anos de estudo a 9,4 em 2012) e o Peru (que também alcançou 9,4 anos

de estudo em 2012, enquanto em 1994 esta cifra era de apenas 6,3 anos). Mais alarmante que as diferenças entre países são as diferenças dentro deles; por exemplo, na Guatemala, a média de anos de estudo de uma mulher na zona urbana é de 6,8 (primária completa), enquanto nas zonas rurais não chega a três anos. Situações similares podem ser observadas no Estado Plurinacional da Bolívia e Peru, onde as mulheres de zonas urbanas estudam em média em torno de 10 anos, enquanto nas zonas rurais não chegam a cinco anos de estudo.

**Gráfico II.13**  
**América Latina (18 países): média de anos de estudo da população economicamente ativa de 15 anos ou mais, por sexo**  
(Em anos)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

<sup>a</sup> Dados nacionais, exceto os da Argentina, que correspondem a zonas urbanas. Os dados correspondem a 2012, exceto para o Estado Plurinacional da Bolívia, Chile e Paraguai (2011), Honduras (2010), Nicarágua (2009) e Guatemala (2006).

Em 20 anos não se modificou a estrutura de emprego, mas as brechas começaram a ser fechadas. As explicações tradicionais relacionadas com a falta de instrução das mulheres ou as horas trabalhadas por remuneração não bastam para esclarecer por que 20 anos depois de Pequim, tendo as mulheres um nível educacional maior, continuam ocupando os empregos mais precários e no cômputo total trabalham mais que os homens, sem reconhecimento social ou econômico. Por isso, adquirem relevância os esforços realizados pela Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Equador, México e Uruguai para visibilizar e quantificar o trabalho total das mulheres e dos homens com a finalidade de formular políticas integrais de cuidado e emprego. No Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Equador e República Bolivariana da Venezuela, a medição do valor econômico do trabalho não remunerado é resultado de uma norma constitucional ou jurídica. El Salvador conta com um projeto de aferição do trabalho não remunerado.

A maioria dos países apresenta avanços educacionais, mas as mulheres continuam encontrando barreiras discriminatórias, já que, apesar do maior nível de instrução, não encontram passagem para o mercado de trabalho formal. Este dilema faz parte dos problemas estruturais que a região enfrenta. As políticas dirigidas às mulheres têm sido neutras em matéria econômica, se concentrado na aplicação de medidas sociais para as mulheres mais vulneráveis e se manifestado em ações positivas no âmbito eleitoral e, em geral, em respostas de curto prazo e pouca duração.

## 2. As políticas públicas: neutralidade, ação positiva e curto prazo

Em 1995 a região estava vivendo as sequelas da crise financeira, a queda do investimento privado e o baixo crescimento das economias. Os indicadores de inflação estavam em baixa após a aplicação de medidas de ajuste em vários países, observando-se a deterioração da situação trabalhista, aumento do desemprego e queda dos salários reais. Na Plataforma de Ação, destacou-se que os programas de ajuste estrutural haviam sido mal desenhados e executados, o que teve efeitos prejudiciais no desenvolvimento social.

Nesse contexto, a CEPAL já reconhecia a importante contribuição das mulheres para a renda familiar como consequência de sua crescente participação em atividades econômicas: nos domicílios em que os dois cônjuges têm trabalho remunerado, 30% da renda familiar são contribuídos pela mulher. Nesse momento, já se chamava a atenção para a segregação ocupacional, a persistência das desigualdades de renda entre homens e mulheres e a existência de discriminação salarial contra elas (CEPAL, 1995). Esta visão contida nas análises da época, embora valorize o emprego feminino, o considera como renda secundária das famílias.

Embora se constate um importante desenvolvimento da análise e dos estudos feministas na região durante estes 20 anos, inclusive no que diz respeito à macroeconomia, não se pode dizer que anteriormente se carecia de visão e propostas dirigidas à realização da igualdade. A Plataforma de Ação contém um conjunto de propostas de política muito claras; por isso, ao revisar os avanços destes 20 anos, é necessário olhar tanto o contexto internacional como outras dimensões das políticas nacionais que ajudam a compreender o motivo da lentidão e das deficiências na implementação dos acordos. O objetivo estratégico F.1 da Plataforma de Ação de Pequim assinala que os governos devem adotar medidas para garantir remunerações iguais; aplicar leis e eliminar práticas contra a discriminação por motivo de sexo; empreender reformas que outorguem à mulher os mesmos direitos dos homens aos recursos econômicos; revisar possíveis tendências das políticas tributárias; aumentar o conhecimento para medir e compreender melhor o alcance e a distribuição do trabalho não remunerado, incluindo a formulação de métodos para determinar seu valor; e revisar e reformar as leis que regulam o funcionamento das instituições financeiras a fim de que estas prestem serviços para as mulheres nas mesmas condições que se aplicam aos homens; estas são algumas das medidas acordadas pelos países-membros para promover a independência e os direitos econômicos da mulher, inclusive o acesso ao emprego, condições de trabalho apropriadas e o controle dos recursos econômicos. Além disso, se comprometeram a fazer cumprir as leis de igualdade salarial e eliminar práticas discriminatórias no emprego, especialmente as que penalizam a maternidade.

Com relação ao emprego, propõe-se modificar as políticas a fim de facilitar a reestruturação dos regimes trabalhistas de maneira que promovam a possibilidade de compartilhar as responsabilidades familiares, embora nesse momento estivessem sendo implementadas políticas de desregulação do mercado de trabalho (Weller, 2007) contrárias ao que propunha a Plataforma de Ação<sup>48</sup>.

As reformas dos regimes previdenciários iniciadas no Chile na década de 1980 tiveram na maioria dos casos efeitos negativos sobre a igualdade de gênero porque, além de reproduzir a situação desvantajosa das mulheres no mercado de trabalho, contém disposições explicitamente desfavoráveis para elas (março de 2004), já que suas contribuições para os sistemas privados de pensões se caracterizam pela baixa densidade, brecha salarial e maior longevidade, o que as coloca numa situação particularmente desvantajosa. Só vamos observar esforços importantes para recuperar o enfoque universalista de direito nos anos mais recentes do presente século.

A Plataforma contém também recomendações orientadas a mitigar os efeitos dos acordos comerciais sobre as atividades econômicas novas e tradicionais da mulher<sup>49</sup>. Em Pequim decidiu-se

<sup>48</sup> As reformas da década de 1990 ampliaram a gama de contratos disponíveis adicionando ao contrato “típico” uma série de contratos de duração fixa, ampliando o uso do período de experiência, facilitando modalidades de subcontratação e tornando mais barata a dispensa, entre outras coisas.

<sup>49</sup> Os tratados de livre comércio tiveram um grande apogeu nas mesmas décadas em que entrava em vigência a Plataforma de Ação.

utilizar a análise de gênero na formulação das políticas macroeconômicas, microeconômicas e sociais, a fim de vigiar as repercussões neste sentido e modificar as políticas nos casos em que essas repercussões sejam prejudiciais, bem como enfrentar a pobreza por meio de políticas de emprego e acesso a ativos.

No anexo figuram as iniciativas informadas pelos países que contribuíram para reduzir a pobreza das mulheres, abrir oportunidades de trabalho e ampliar a proteção social. Se considerarmos o conteúdo apresentado nos programas, pode-se concluir que prevalece uma associação entre a noção de vulnerabilidade das mulheres como coletivo, os programas contra a pobreza e pequenos empreendimentos produtivos que algumas vezes são informados como políticas de acesso ao mercado de trabalho.

São 13 os países da América Latina que informam sobre programas para solucionar a situação das mulheres como grupo vulnerável e ressaltam a necessidade de apoiar grupos específicos diferenciados por idade (mulheres idosas e meninas), localização geográfica (mulheres rurais) e raça (mulheres afrodescendentes, indígenas ou ciganas). A associação entre as mulheres pobres e a vulnerabilidade se faz visível ante a ausência de políticas dirigidas a todas as mulheres, tal como estabelece a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e outros convênios internacionais, e predomina em vários países, diferenciando-se aqueles que têm programas focalizados e de curto prazo que integram as mulheres como beneficiárias ou receptoras diretas das transferências monetárias<sup>50</sup>. De fato, nos relatórios e acordos internacionais é frequente as mulheres aparecerem como parte de um conjunto heterogêneo que engloba “mulheres, crianças, jovens, deficientes, pequenos agricultores e agricultores de subsistência, pescadores e trabalhadores de empresas pequenas e médias...” (parágrafo 58.k do documento final da Rio+20), sugerindo que necessitam de ajuda especial para superar sua vulnerabilidade. Tanto o texto como o discurso contribuem poderosamente para criar a imagem da mulher como um “outro” vulnerável (Durán, 2015).

Dos relatórios apresentados, três de cada quatro países da América Latina (12) enfrentam de alguma maneira a pobreza das mulheres mediante a concessão de pequenos empreendimentos ou microcréditos, seja para moradia, agricultura ou atividades comerciais e produtivas. Os países do Caribe (8) caracterizam-se por um enfoque indiferenciado do ponto de vista de gênero e com certo enfoque na família. Nesta sub-região, são generalizadas a cooperação e a participação das organizações da sociedade civil no desenvolvimento e implementação de planos e programas para abordar a pobreza.

Além disso, as políticas de emprego em geral não abordam —ou não o fazem de forma sistemática e mensurável— os principais assuntos relacionados com o trabalho das mulheres: o acesso ao mercado de trabalho e à ocupação; a segmentação ocupacional, que mantém as mulheres majoritariamente nos setores de serviços e cuidados; a brecha de remuneração e as barreiras ao desenvolvimento de carreira e de ascensão profissional; a discriminação étnica e racial, que se agrega às desigualdades de gênero; e a ausência de proteção social e de sistemas de cuidados. Existe também um conjunto de problemas associados que incide nas menores oportunidades de autonomia econômica das mulheres, como seu acesso à terra, aos insumos produtivos, ao crédito e à tecnologia, entre outros fatores produtivos (OIT, 2013a).

Alguns países, como Costa Rica, Dominica, Equador, México e Portugal, informam mudanças legislativas relacionadas com os direitos das trabalhadoras, inclusive leis setoriais, leis de reconhecimento das trabalhadoras domésticas<sup>51</sup> (Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba e Equador), leis de igualdade salarial (Chile), licenças para os pais (Estado Plurinacional da Bolívia, Cuba, Espanha, México e Uruguai), proteção da maternidade (México e Uruguai) e normas contra o assédio sexual e de trabalho (Chile, Colômbia, Costa Rica e Espanha, entre outros).

Menção especial merece a adoção das leis a favor das trabalhadoras domésticas. Destacam-se a inclusão na Lei Federal do Trabalho do México do conceito de trabalho decente com perspectiva de gênero e a proibição dos patrões (ou seus representantes) de discriminar por gênero ou estado civil, realizar, permitir ou tolerar o assédio sexual, exigir certificados médicos de não gravidez para

<sup>50</sup> A esse respeito, veja CEPAL (2011).

<sup>51</sup> Veja no anexo os países cujas leis equiparam as trabalhadoras domésticas aos demais trabalhadores.

o ingresso, a permanência ou a ascensão no emprego e despedir uma trabalhadora ou coagi-la direta ou indiretamente para que renuncie por estar grávida, mudar de estado civil ou ter o cuidado de filhos menores de idade.

Outro conjunto de avanços informados está relacionado com projetos socioprodutivos, incubadoras de projetos e o apoio ao empreendimento com múltiplas modalidades dirigidas a facilitar o acesso a mercados, crédito e educação técnica<sup>52</sup>. Estes programas têm em comum o apoio a mulheres de escassos recursos, chefes de família e em situação de vulnerabilidade, como as vítimas de violência e as adolescentes grávidas. Em alguns casos, os países indicam que os serviços financeiros e não financeiros oferecidos fazem parte de uma estratégia para reduzir a informalidade e se articulam com políticas de acesso ao mercado de trabalho e o desenvolvimento produtivo. Alguns países, como Colômbia, Costa Rica e Peru, informam sobre programas diretamente orientados a favorecer a inserção no mercado formal de trabalho minimizando a informalidade, enquanto na maioria predominam projetos e programas de pequenos empreendimentos, associados com a redução da pobreza, pequenos créditos com altos juros e enormes dificuldades de acesso aos mercados (OIT, 2013a). O certo é que esses programas e políticas ocupam um lugar secundário nos planos de desenvolvimento e se inscrevem principalmente entre as políticas de erradicação da pobreza, o que coloca a necessidade de redobrar os esforços para integrar a perspectiva de gênero na análise econômica, social e ambiental.

Chama a atenção o fato de que muitos países informam como avanço a implementação de programas de microcrédito especialmente dirigidos a mulheres. Com relação ao sistema financeiro, somente o Chile conta com informação desagregada por sexo, indicando a existência de uma nova forma de segmentação que coloca as mulheres não só como maioria nos empregos precários e nos pequenos empreendimentos, mas também no microcrédito, cuja característica é a de cobrar taxas de juros superiores às do sistema financeiro, penalizando as mulheres pobres por carecer de propriedade para oferecer em garantia e, desta maneira, fortalecer o círculo da exclusão (CEPAL, 2013b). São os casos dos programas Semente do Estado Plurinacional da Bolívia, Mulher Chefe de Família Microempresária do Chile, Modelo Integral de Fortalecimento ao Empreendedorismo e a Empresariade para a Autonomia Econômica das Mulheres da Costa Rica, o projeto Mulheres Empreendedoras Rurais da Guatemala, os projetos Greenville Market Development, Agricultural Feeder Project, Market Access and Rural Enterprise Project de Granada, Sister-to-Sister Programme das Ilhas Turcas e Caicos, Women in Harmony Programme de Trinidad e Tobago e Women of Worth (WOW) Project da Guiana.

Com relação à diminuição da pobreza, destacam-se como avanços os programas de transferência de renda nos relatórios da Argentina, Barbados, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, El Salvador, México, Paraguai, São Vicente e Granadinas, Suriname e Uruguai<sup>53</sup>. Estes programas tiveram uma rápida expansão na região, razão pela qual já em 2012 um estudo realizado sobre eles (CEPAL, 2012) concluía que tinham uma grande importância para as mulheres, sobretudo para as que se encontram em situação de pobreza. As razões indicadas no estudo são: as mulheres são as receptoras diretas do benefício; para receber esse benefício impõem-se certas condições a seu comportamento (por exemplo, no que se refere ao consumo, responsabilidades de cuidado das crianças e adolescentes e decisões relativas à participação no mercado de trabalho); os bônus se convertem em um componente importante das estratégias de sobrevivência das famílias, em particular das mulheres pobres; podem repercutir nas relações dentro das famílias e na tomada de decisões sobre a utilização dos recursos econômicos; afetam (ou podem afetar) outros aspectos da vida das mulheres, relativos à sua autonomia física e política. Por outro lado, esses programas determinam certos tipos de relações entre as mulheres e o Estado, entre as mulheres e as políticas públicas e entre as mulheres e os sistemas de proteção social. Por último, afirma-se que esses programas influem na autonomia econômica das mulheres, em seus direitos e na qualidade de sua cidadania.

<sup>52</sup> Veja mais informações no anexo.

<sup>53</sup> No anexo encontram-se detalhes dos programas mencionados nos relatórios.

Sem dúvida, os programas de transferência condicionada (PTC) representam um marco na política social da América Latina. Constituem a primeira experiência sólida e estendida de assistência monetária a uma grande parte da população em situação de pobreza. As mulheres converteram-se em atores essenciais desses programas, ao serem as principais beneficiárias e corresponsáveis pelas metas propostas nos PTC: atender as carências presentes e romper a transferência intergeracional da pobreza no médio e longo prazo. Em muitos casos, os programas favoreceram o acesso das mulheres a instituições, documentos de identidade e escolarização dos filhos. No entanto, estes programas apresentam duas deficiências importantes: i) fazem parte de sistemas de proteção social segmentados; ii) no panorama atual, acessam os benefícios as pessoas que se incorporam plenamente ao mercado de trabalho em ocupações formais e no resto dos casos recebem benefícios mais modestos.

Em sua dimensão de gênero, os PTC apresentam características que, de fato, constituem obstáculos para eliminar as causas fundamentais da desigualdade de gênero. Esta inadequação obedece a uma visão maternalista, já que se consolida o papel das mulheres (sobretudo as de menor renda) como cuidadoras e como mediadoras entre o Estado, a família e a comunidade de mulheres (Provoste e Valdés, 2000), sem que se promovam mecanismos que lhes permitam uma participação econômica independente da assistência.

A informação procedente das pesquisas de uso do tempo permite confirmar a hipótese de que a participação nos PTC aumenta o tempo de trabalho não remunerado das mulheres. Os exemplos do México e do Equador assim o demonstram. O tempo de trabalho total das mulheres que recebem PTC difere levemente das que não os recebem, sendo maior no México no caso das mulheres não receptoras, ao contrário do Equador.

Os relatórios mostram que, embora os PTC sejam a forma mais generalizada de atenção às famílias pobres, em alguns casos se articulam com programas complementares, como os de apoio à lactância e à escolaridade, de capacitação, de microcrédito e de emprego. Esses programas de alta cobertura e baixo custo foram ajustando sua arquitetura institucional, levando a cabo avaliações e buscando novos rumos para a proteção social. É possível afirmar que a maioria dos programas se orienta mais a reduzir a vulnerabilidade econômica das mulheres que a aumentar sua autonomia econômica; os bônus são um exemplo disso. Os programas podem também se orientar principalmente a melhorar a oferta da mão de obra feminina que a trabalhar com a demanda de mão de obra (mercados, empresários) para que contratem mais mulheres. Com efeito, poucos programas e políticas se orientam a modificar a divisão sexual do trabalho no mercado.

No âmbito da proteção social, a Argentina implementou benefícios universais por filho e por gravidez destinados a mulheres desocupadas ou trabalhadoras da economia informal ou do serviço doméstico. É um benefício universal para a mãe, salvo que o pai demonstre que ele tem a posse. Trata-se de uma política inovadora de tipo universal que teve impacto importante na diminuição de mulheres sem renda própria<sup>54</sup>. Por sua vez, o Chile levou a cabo uma reforma da previdência em 1999 que apresenta uma injusta redistribuição, a qual se traduz numa menor acumulação de fundos de previdência para as mulheres que têm um trabalho remunerado e na ausência de proteção na velhice para aquelas que se dedicaram ao trabalho doméstico não remunerado. A atuação em ambos os aspectos levaria a paliar também a injustiça no âmbito do reconhecimento: ao valorizar a contribuição das mulheres no trabalho reprodutivo, se ampliaria a cobertura de pensões (CEPAL, 2013a).

A Constituição da República de Cuba, em seus artigos 47 e 48, estabelece a garantia que o Estado, mediante o Sistema de Seguridade Social, oferece à população em geral. De igual forma, a Assembleia Nacional do Poder Popular aprovou a Lei 105 de Seguridade Social, que aperfeiçoa e amplia os direitos contemplados na anterior Lei 24, na qual se estipula que, em consideração aos princípios constitucionais, a mulher e o homem gozam de iguais direitos, deveres e garantias e das mesmas oportunidades e possibilidades.

<sup>54</sup> Veja “Asignación Universal por hijo” [on-line] <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>.

Conforme já assinalado, ainda que recentes e escassas, não deixam de ser relevantes as iniciativas orientadas a enfrentar o mundo do trabalho de maneira integral adotando leis que mitigam os efeitos da divisão sexual do trabalho, como as licenças para os pais ou a ampliação da licença-maternidade. No entanto, as creches ainda são insuficientes num cenário demográfico em que aumentam as demandas de cuidado de crianças, anciãos e doentes a um ritmo superior à criação de serviços de cuidado.

Pode-se concluir que o progresso registrado foi lento e insuficiente. Isto se deve, em primeiro lugar, a que os primeiros anos após a Conferência de Pequim se caracterizaram pelo predomínio de políticas abertas e desreguladas nas quais o papel do Estado foi limitado e se concentrou em reforçar a competitividade dos mercados e a redução da pobreza sem fazer frente às mudanças estruturais da matriz produtiva ou à agenda de igualdade social. Em segundo lugar, esta situação obedece à escassa força política do movimento de mulheres e à deficiência institucional dos mecanismos estatais para o avanço da mulher, em particular para incidir sobre as políticas econômicas. Por último, deve-se às resistências culturais do sistema político, judicial e sindical, que foram mudando com a presença de novas lideranças femininas surgidas graças à estabilidade democrática que caracterizou a região durante os últimos 20 anos.

### **C. Avanços na autonomia física**

Nestes 20 anos, progrediu-se em vários aspectos. Os países informam avanços e desafios pendentes em dois âmbitos principais: a saúde das mulheres e a violência contra as mulheres. Com relação à autonomia física, nos relatórios apresentados alguns países assinalam avanços na formulação de políticas integrais (são os casos da Argentina, Chile, Colômbia, Cuba e Uruguai) e outros destacam os esforços para ampliar a cobertura e atenção humanizada do parto institucional (como ocorre no Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, México e Paraguai). No âmbito legislativo, foram aprovadas leis sobre violência contra a mulher, despenalização do aborto e contracepção de emergência, ainda que com certas restrições, como a necessidade de apresentar uma receita médica. Vários países informam a aprovação de leis para o aborto seguro, como a lei 18.987 de interrupção voluntária da gravidez sancionada no Uruguai em 2012, ou a Sentença T-841 do Tribunal Constitucional da Colômbia, que indica que o risco de saúde mental da mulher é suficiente para realizar um aborto. Em geral, este é um tema sobre o qual cada país realizou reflexões e debates que levaram a reconhecer os direitos humanos das mulheres em sua integridade. No relatório do Chile destaca-se: “um tema especialmente complexo em nosso país é a penalização absoluta do aborto, em toda circunstância. Este regime legal proibitivo implica a negação de numerosos direitos humanos das mulheres e contraria as recomendações a esse respeito de vários organismos internacionais de proteção dos direitos humanos (o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e o Comitê de Direitos da Criança, entre outros)”.

O relatório da Argentina assegura que a Constituição Argentina e os tratados de direitos humanos impedem castigar a realização de abortos por parte de qualquer mulher vítima de violação e não só das mulheres violadas que sofressem de alguma deficiência mental, em atenção aos princípios de igualdade, dignidade das pessoas e legalidade; que os médicos em nenhum caso devem requerer autorização judicial para realizar este tipo de abortos, sendo suficiente a declaração juramentada da vítima, ou seu representante legal; e que os juízes devem se abster de judicializar o acesso a estas intervenções.

No caso do Brasil, o aborto como causa de mortalidade materna diminuiu de 16,6 mortes por 100.000 crianças nascidas vivas em 1990 para 3,1 mortes por 100.000 nascidos vivos em 2011. Nos anos 90, o aborto era a principal causa de morte materna e figura hoje na quinta posição, correspondendo a 5% dos casos, depois da hipertensão arterial (20%), hemorragia (11%), doenças cardiovasculares —hipertensão crônica complicada pela gravidez— (9%) e infecções pós-parto (6%). Em 2013, registraram-se 1.521 casos de abortos legais em todo o país, em 2012 foram 1.613 e em 2011 foram 1.495 casos. Estes procedimentos foram realizados em estabelecimentos de saúde com serviço de obstetrícia e somaram 219 em 2013, 210 em 2012 e 223 em 2011.

Além da implementação de serviços, os países elaboraram protocolos e guias para a atenção pós-aborto que demonstram a relevância que estas práticas estão adquirindo para combater a morte de mulheres. Na Argentina, por exemplo, encontra-se vigente o “Guia para o melhoramento da atenção pós-aborto”, elaborado pelo Ministério de Saúde da Nação em 2005 e aprovada pela Resolução 989/2005. Em 2010, o Programa Nacional de Saúde Sexual e Procriação Responsável do Ministério de Saúde da Nação atualizou e difundiu nas províncias do país o “Guia técnico para a atenção dos abortos não puníveis”, elaborado em 2007. Em 2013, a coordenação do Programa Nacional de Saúde Sexual e Procriação Responsável priorizou o trabalho em três linhas estratégicas de intervenção: prevenção da gravidez não planejada; diminuição das internações hospitalares por aborto, especialmente na população adolescente, e redução da morbimortalidade materna por aborto. No Paraguai, as normas de atenção humanizada pós-aborto entraram em vigência desde 2012, em virtude da Resolução SG 146 do Ministério de Saúde e Bem-Estar Social. No Chile, a Resolução Isenta 264 do Ministério da Saúde (2011) estabeleceu orientações técnicas para a atenção integral às mulheres que apresentem um aborto e outras perdas reprodutivas.

Por outro lado, os esforços para incorporar a perspectiva de gênero nos programas e ministérios de saúde deram importantes resultados na Argentina, México, Paraguai e República Dominicana.

Houve também avanços em matéria de registros estatísticos de saúde e formação de comitês interinstitucionais de atenção integrada às vítimas de violência, como no caso de El Salvador e Guatemala. Entre outros progressos, incluem-se medições sobre saúde, como a pesquisa nacional de saúde sexual e reprodutiva da Costa Rica e o sistema nacional de informação sobre saúde do México. Este último cobre estatísticas de natalidade, mortalidade, morbidade (incluindo lesões e violência familiar) e invalidez desagregadas por sexo, os fatores demográficos, econômicos, sociais e ambientais vinculados e os recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis para a proteção da saúde da população e sua utilização. A disponibilidade de informação e de dados que permitem medir a violência contra as mulheres em um número crescente de países é resultado de um esforço que tem entre seus desafios a superação das deficiências atuais. No caso da violência contra as mulheres, ainda é difícil contar com um panorama regional que permita identificar a magnitude em todas as dimensões, principalmente devido a uma coleta de informação estatística escassa e heterogênea, bem como ao fato de que os registros administrativos em geral contribuem com dados isolados sobre certos serviços, sem permitir um diagnóstico completo.

Outro avanço refere-se à incorporação de mecanismos de saúde intercultural, levando em conta os saberes milenares de medicina não tradicional no Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Equador, Guatemala e México.

O Estado Plurinacional da Bolívia, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, a República Dominicana e a República Bolivariana da Venezuela assinalam sua vontade de reduzir a gravidez adolescente e a importância de dar prioridade à sua prevenção, mediante a educação integral para a sexualidade e o acesso oportuno e confidencial à informação, ao assessoramento, às tecnologias e serviços de qualidade, incluindo a contracepção oral de emergência sem receita e as camisinhas femininas e masculinas.

Como problemas prioritários, os relatórios dos países ressaltaram a mortalidade materna, as dificuldades no acesso à saúde sexual e à procriação responsável, assim como o câncer do colo do útero.

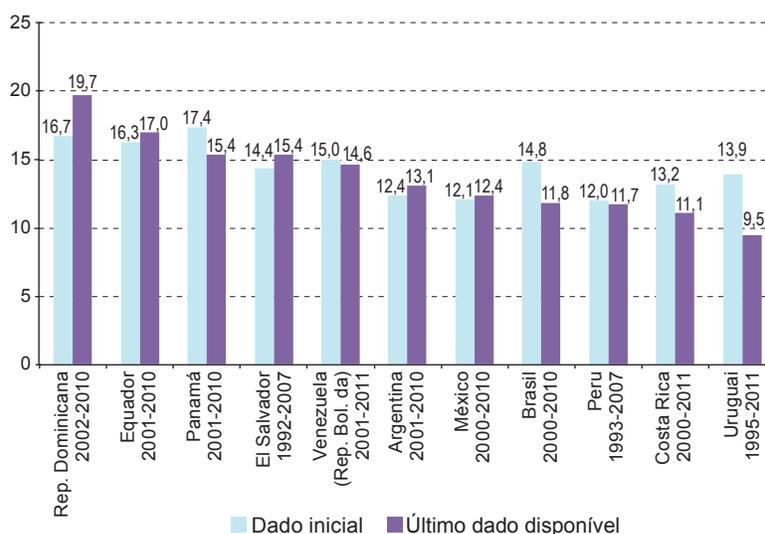
## **1. A gravidez adolescente**

A autonomia física das mulheres continua enfrentando questionamentos que, em vários países, se traduzem, entre outras coisas, em restrições a seus direitos reprodutivos: por exemplo, acesso ao controle da fecundidade, seja da população em seu conjunto (como no caso da proibição de distribuir a anticoncepção de emergência) ou de determinados segmentos da população (falta de políticas e ações adequadas pertinentes e oportunas orientadas às adolescentes), na ausência de educação nesta matéria ou na imposição de uma maternidade não desejada.

Uma consequência grave dessa lacuna é a gravidez na adolescência, um problema que permanece como um nó não desfeito e contribui para perpetuar o ciclo da pobreza na medida em que se vincula com a deserção escolar e as consequentes dificuldades para enfrentar a vida profissional. A taxa de fecundidade de adolescentes na América Latina e no Caribe é uma das mais altas do mundo, somente superada pelos países da África Subsaariana. Os dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe mostram que, embora a fecundidade das mulheres em geral tenda a cair, a fecundidade das adolescentes não só não registrou grandes diminuições, mas em alguns países aumentou no grupo de adolescentes de menor renda e menor nível educativo.

Segundo os indicadores do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, a maternidade em adolescentes alcança 19,9% das mulheres entre 15 e 19 anos na Nicarágua, 19,7% na República Dominicana, 18,3% em Honduras e 17% no Equador (veja o gráfico II.14).

**Gráfico II.14**  
**América Latina (11 países): mulheres de 15 a 19 anos que são mães, dado inicial e último dado disponível**  
(Em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, com base em cifras oficiais.

A gravidez e a maternidade na adolescência, expressão das profundas iniquidades sociais, culturais, de gênero e de etnia ou raça presentes na região, além de ser um obstáculo importante para a superação da pobreza e a incorporação das mulheres jovens ao mundo do trabalho, expõe meninas e jovens a um maior risco de violência física ou sexual por parte de seus companheiros. Assim indicam as taxas de prevalência duas a três vezes superiores no caso das mulheres que tiveram seu primeiro filho antes dos 17 anos em comparação com as que foram mães depois dos 25 anos, segundo dados da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2014).

Com respeito à gravidez adolescente, alguns países (entre eles, Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil e Chile) têm programas de prevenção, atenção e acolhida, inclusive normas para fomentar sua escolaridade.

Os relatórios apresentados pelo Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela assinalam a importância da atenção a mulheres afetadas pelo HIV; para tanto, aplicaram diversas medidas, como

o estabelecimento de metas<sup>55</sup> de redução na Argentina, enfoques inovadores como “a perspectiva da diferença” no Brasil e outros. Outro tema recorrente na maioria dos relatórios (por exemplo, nos apresentados pelo Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá e Paraguai) é a atenção e prevenção do câncer.

## 2. A mortalidade materna

A mortalidade materna é um problema mundial e, apesar dos esforços realizados, quase dez anos depois de lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que incluem a razão de mortalidade materna como um indicador para avaliar o progresso em matéria de saúde reprodutiva, sua medição continua sendo um sério desafio, pois, mesmo valendo-se de técnicas demográficas, as decisões aleatórias são inevitáveis, fazendo com que as estimativas tenham um grau importante de subjetividade.

A violência de gênero é uma das causas indiretas das mortes de mulheres ocorridas durante a gravidez, parto ou puerpério devido à desigualdade de gênero, consequência de fatores históricos, sociais e culturais. Das 529.000 mortes maternas que ocorrem por ano no mundo, 99% são em países pobres que sofrem complicações sérias e de longo prazo. As complicações associadas com a gravidez e o parto estão entre as principais causas de morte nos países em desenvolvimento, motivo pelo qual é importante melhorar o acesso à atenção obstétrica de emergência. Cabe destacar também que tanto a violência intrafamiliar como as elevadas cifras de mortalidade materna nos países em desenvolvimento são problemas de saúde pública e de justiça social reconhecidos mundialmente.

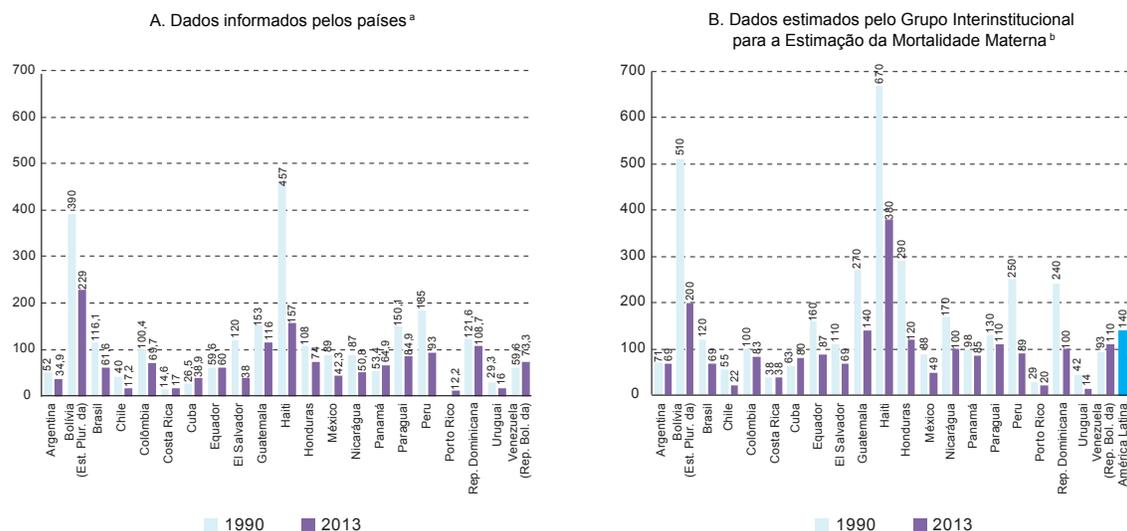
Na América Latina e no Caribe, a informação disponível atualmente indica que as causas das mortes maternas estão associadas com as complicações da gravidez, parto e puerpério. A mortalidade materna na região é motivo de preocupação (veja o gráfico II.15), sendo provavelmente um dos melhores indicadores da desigualdade e discriminação que afeta as mulheres. Não só indica a quantidade de mortes por causas preveníveis, mas demonstra as desigualdades sociais, territoriais e étnicas, já que afeta mais as mulheres pobres rurais e indígenas (CEPAL, 2013c). O acesso desigual aos serviços de anticoncepção, interrupção da gravidez e outras necessidades relacionadas com o exercício da autonomia física das mulheres tem consequências mortais para quem não pode recorrer à atenção privada, ainda mais se devem fazê-lo em um contexto de penalização.

Outros países consideram que os avanços são insuficientes, como assinala a Argentina: “um recém-nascido ou uma mulher grávida tem mais probabilidades de morrer nas regiões do Noroeste da Argentina” que em outras regiões do mesmo país. Em outros países, embora as cifras tenham baixado significativamente, ainda estão em níveis extremamente altos. É o caso do Haiti, que apresentava uma mortalidade materna de 380 mulheres por 100.000 nascidos vivos em 2013 (670 em 1995), e do Estado Plurinacional da Bolívia, cuja taxa ascendia a 200 mulheres por 100.000 nascidos vivos em 2013, o que representa menos da metade do que ocorria em 1995, quando a taxa era de 510 mortes maternas por 100.000 nascidos vivos.

Por isso, o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento, acordado pelos governos da região na primeira reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (2013), reafirmou que a mortalidade materna é uma afronta aos direitos humanos e reconheceu que as mortes maternas, em sua esmagadora maioria, são preveníveis. Os governos ali reunidos debateram amplamente a mortalidade materna e reconheceram que as elevadas taxas de mortes maternas se devem, em grande medida, à dificuldade para acessar serviços adequados de saúde sexual e saúde reprodutiva e à realização de abortos inseguros.

<sup>55</sup> A Argentina fixou como meta reduzir em 10% a prevalência de HIV em mulheres grávidas de 15 a 24 anos entre 2005 e 2015. O último dado disponível a respeito foi de 0,36% em 2006, valor próximo da meta de 0,32% fixada para 2015. A transmissão vertical passou de 329 crianças infectadas em 1995 a menos de 100 durante 2009.

**Gráfico II.15**  
**América Latina (21 países): razão de mortalidade materna, 1990 e 2013**  
*(Taxa por 100.000 nascidos vivos)*



Fonte: Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), “Core Health Indicator Database” [on-line] <http://www.paho.org>; e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados CEPALSTAT, com base em Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Monitorando a Situação de Crianças e Mulheres [on-line] <http://www.childinfo.org/>.

<sup>a</sup> Os dados disponíveis compreendem as mortes registradas nos sistemas nacionais de estatísticas e notificadas à OPAS pelas autoridades nacionais.

<sup>b</sup> A estimativa da mortalidade materna (tal como figura no quinto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, meta 5.A, indicador 5.1) é realizada pelo Grupo Interinstitucional para a Estimação da Mortalidade Materna, constituído pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Banco Mundial, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Divisão de População das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em colaboração com um grupo técnico assessor. As estimativas foram calculadas de modo a assegurar a comparabilidade entre países, motivo pelo qual não são necessariamente equivalentes às estatísticas nacionais oficiais, que podem utilizar outros métodos mais rigorosos.

O Consenso afirma: “*Preocupados* com as elevadas taxas de mortalidade materna, em grande medida devidas à dificuldade para acessar serviços adequados de saúde sexual e saúde reprodutiva e à realização de abortos inseguros, e sabendo que algumas experiências na região mostram que a penalização do aborto provoca o aumento da mortalidade e morbidade maternas e não diminui o número de abortos, afastando os Estados do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Por tal motivo, os países decidiram promover políticas que contribuam a assegurar que as pessoas exerçam seus direitos sexuais, que abrangem o direito a uma sexualidade plena em condições seguras, bem como o direito a tomar decisões livres bem informadas, voluntárias e responsáveis sobre sua sexualidade, com respeito de sua orientação sexual e identidade de gênero, sem coerção, discriminação ou violência, e garantir o direito à informação e aos meios necessários para sua saúde sexual e saúde reprodutiva. Decidiram também: “Eliminar as causas preveníveis de morbidade e mortalidade materna, incorporando no conjunto de prestações integrais dos serviços de saúde sexual e saúde reprodutiva medidas para prevenir e evitar o aborto inseguro, que incluam a educação em saúde sexual e saúde reprodutiva, o acesso a métodos contraceptivos modernos e eficazes e o assessoramento e atenção integral frente à gravidez não desejada e não aceita, bem como a atenção integral depois do aborto, quando necessário, com base da estratégia de redução de risco e danos”.

Quanto à mortalidade materna, as cifras disponíveis nem sempre mostram a magnitude real do problema; apesar das deficiências, as brechas entre países e dentro deles ilustram a desigualdade

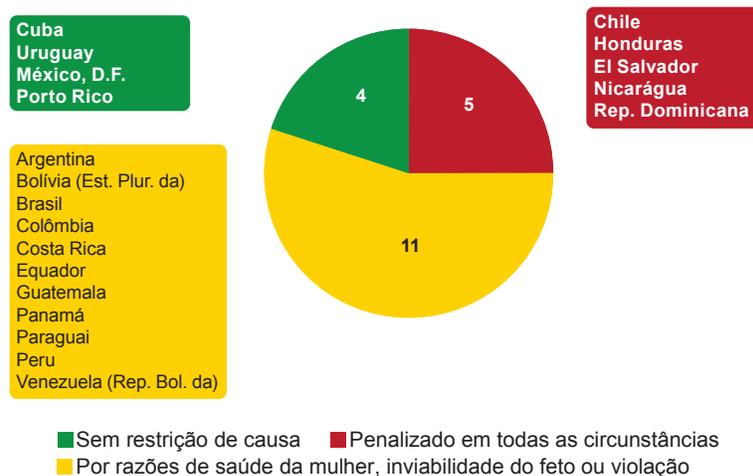
de acesso a uma correta atenção à saúde. De acordo com a CEPAL, a mortalidade materna continua sendo a grande ferida do desenvolvimento na região, e um dos maiores problemas para abordá-la é o fato de não existirem métodos confiáveis para sua medição (pesquisas de saúde ou pesquisas específicas sobre o tema, com o evidente problema da falta de cobertura correta). Alguns países mostraram interesse em integrar a medição da mortalidade materna nos censos de população, mas, por ser uma medição complexa, somente alguns países o fizeram e com resultados ainda deficientes. Deste modo, apesar dos esforços, 20 anos depois da Plataforma de Ação de Pequim e 15 anos depois de lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que incluem a razão de mortalidade materna como indicador para avaliar os avanços em matéria de saúde reprodutiva, sua medição continua sendo um sério desafio.

### 3. A violência contra as mulheres

De modo paulatino, mas constante, a partir da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, e da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, a violência contra as mulheres foi marcando a agenda internacional dos direitos humanos. Os avanços mais notórios tiveram lugar nas normas dos países, particularmente no tema da violência contra as mulheres. Isto provocou uma tensão entre o público e o privado, produzindo mudanças lentas, mas seguras, no âmbito sociocultural. O desafio que se apresenta hoje na maioria dos países é o acesso à justiça para uma efetiva aplicação das leis e normas e uma correta interpretação. Os avanços na incorporação dos objetivos de igualdade de gênero na agenda política dos governos significam o reconhecimento da ameaça que representa para a autonomia das mulheres a violência exercida contra elas e a aceitação da intervenção do Estado, o que implica uma transformação na noção que a sociedade tinha de um problema considerado privado.

Nesta matéria os países estão dedicados a criar ou melhorar o acesso a serviços de interrupção voluntária da gravidez (nos países em que isso é permitido). Esta tarefa implica desenvolver regulamentos, normas e protocolos de atenção de acordo com o estipulado pela lei. Os países reconhecem a necessidade de avançar em políticas que reduzam os efeitos do aborto inseguro nos países que ainda mantêm restrições parciais ou totais (veja o gráfico II.16).

**Gráfico II.16**  
**América Latina: legislação sobre aborto e interrupção voluntária da gravidez**  
(Em números absolutos)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

Outro problema que afeta as mulheres latino-americanas e caribenhas no tocante a seus direitos sexuais e reprodutivos é a persistência em vários países de medidas que punem as mulheres que se submeteram a abortos, o que constitui uma violação de seus direitos humanos, apesar do compromisso assumido pelos Estados no Consenso de Brasília (2010) de “revisar as leis que preveem medidas punitivas às mulheres que se tenham submetido a abortos [...] e garantir a realização do aborto em condições seguras nos casos autorizados pela lei”.

De acordo com um relatório do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2014b): “a crescente invocação do direito a uma vida livre de violência no âmbito da revisão da vigência de outros direitos em contextos variados é indicativa da aplicação prática dos princípios de universalidade, indivisibilidade, interdependência e não regressividade dos direitos humanos. Na medida em que o princípio de não discriminação cruza transversalmente todo o sistema, a indivisibilidade e interdependência dos direitos determina que todos têm a mesma hierarquia e devem ser respeitados com a mesma ênfase, já que todos são essenciais para o desenvolvimento da vida humana. A violação de um deles afeta a vigência dos outros. Ademais, de acordo com o princípio de progressividade, tanto a interpretação dos direitos humanos como os mecanismos para sua realização devem evoluir constantemente, sem retroceder frente aos avanços alcançados”. Outro problema assinalado refere-se, principalmente no Caribe, aos casos de violação e impunidade dos autores. Três países do Caribe estão entre os dez países com mais casos de violação. A legislação é insuficiente, as penas são muito leves e existe uma cultura da impunidade.

### a) O femicídio

A violência contra as mulheres pode provocar a morte; este é um flagelo que persiste apesar das iniciativas realizadas pelos países. Segundo os dados do relatório sobre violência do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2014b), durante 2012 ocorreram 496 mortes de mulheres provocadas por seu companheiro ou ex-companheiro em nove países da América Latina. No mesmo ano, foram registrados 545 homicídios por razões de gênero ou femicídios em sete países da região, dos quais quase dois terços tiveram como autores o companheiro ou ex-companheiro.

Apesar de a América Latina e o Caribe serem a única região do mundo que tem uma convenção regional para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher —a Convenção de Belém do Pará— e de as leis contra a violência terem produzido importantes avanços nos países que as promulgaram, em muitos países ainda não se tipifica o femicídio. O quadro II.1 enumera os países em que o femicídio já foi tipificado.

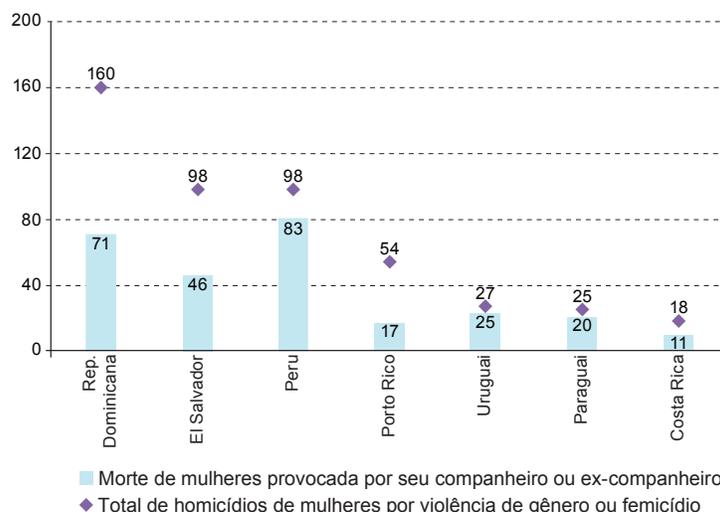
**Quadro II.1**  
**América Latina (países selecionados): tipificação penal do femicídio**  
**(ou feminicídio) nos códigos penais**

Argentina (2012)	Assassinato de uma mulher cometido por um ascendente, descendente, cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa com quem mantém ou manteve uma relação íntima, com ou sem convivência.
Estado Plurinacional da Bolívia (2013)	Ação de extrema violência que viola o direito fundamental à vida e causa a morte da mulher pelo fato de ser mulher.
Chile (2010) e Costa Rica (2007)	Morte violenta de uma mulher em mãos de seu cônjuge, companheiro ou ex-companheiro.
Colômbia (2008) e Equador (2014)	Morte de uma mulher pelo fato de ser mulher ou por sua condição de gênero.
El Salvador (2012), Honduras (2013) e México (2007)	Forma extrema de violência de gênero contra as mulheres em decorrência da violação de seus direitos humanos, tanto no âmbito público como no privado.
Guatemala (2008), Nicarágua (2010) e Panamá (2013)	Todas as mortes violentas de mulheres no âmbito de relações desiguais de poder, que incluem o matrimônio e a convivência.
Peru (2011) e República Bolivariana da Venezuela (2007)	Morte de uma mulher causada por seu ascendente, descendente natural ou adotivo, alguém que seja ou tenha sido seu cônjuge ou convivente ou pessoa com quem mantém ou tenha mantido uma relação íntima.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2013-2014: o enfrentamento da violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile, 2014.

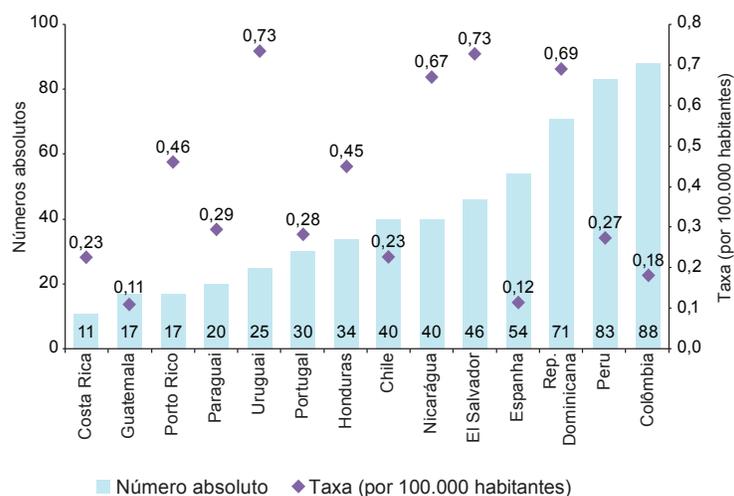
Na região 14 países criaram o tipo penal de femicídio, o que permite realizar uma comparação regional de registros oficiais. Com esta informação o Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe construiu o indicador de morte de mulheres provocada por seu companheiro ou ex-companheiro; porém, dado que vários países não processam a informação de femicídios, a construção do indicador é complexa e só cobre alguns países, como se observa no gráfico II.17 (veja também os gráficos II.18 e II.19).

**Gráfico II.17**  
**América Latina (7 países): femicídio ou homicídio de mulheres por razão de gênero e mortes de mulheres provocadas pelo companheiro ou ex-companheiro, último dado disponível**  
*(Em números absolutos)*



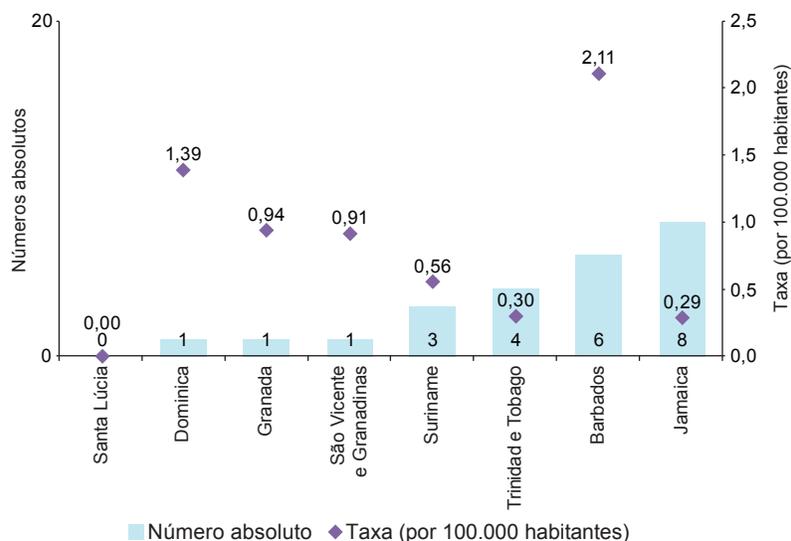
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2013-2014: o enfrentamento da violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile, 2014.

**Gráfico II.18**  
**América Latina (12 países), Espanha e Portugal: morte de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro, 2013**  
*(Em números absolutos e taxas)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2013-2014: o enfrentamento da violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile, 2014.

**Gráfico II.19**  
**Caribe (8 países): morte de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro,**  
**último período disponível**  
*(Em números absolutos e taxas)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2013-2014: o enfrentamento da violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile, 2014.

Apesar de contar com informação para o cálculo do indicador, um dos obstáculos metodológicos mais importantes é a dispersão da origem dos dados, que provêm tanto de registros policiais, investigações das promotorias e informação forense como de estatísticas vitais vinculadas ao sistema de saúde e do registro civil, como indica o quadro II.2.

**Quadro II.2**  
**América Latina e Caribe: fontes de informação para o registro da morte**  
**de mulheres provocada pelo companheiro ou ex-companheiro**

País	Fonte (instituição)	Âmbito do Estado
Chile	Promotoria Nacional, Unidade Especializada em Delitos Sexuais e Violência Intrafamiliar	Promotoria/ procuradoria
El Salvador	Promotoria Geral da República	
Peru	Ministério Público, Observatório de Criminalidade	
República Dominicana	Procuradoria Geral da República	
Espanha	Ministério de Saúde, Serviços Sociais e Igualdade	Ministérios do poder executivo
Granada	Ministério do Desenvolvimento Social, Habitação e Desenvolvimento Comunitário, Divisão de Gênero e Família, Unidade GBV	
Guatemala	Organismo Judicial e Ministério Público	
Portugal	Relatório Anual de Segurança Interna/ Observatório das Mulheres Assassinadas (OMA) da União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR)	
São Vicente e Granadinas	Ministério de Mobilização Nacional, Desenvolvimento Social, Família, Assuntos de Gênero, Pessoas com Deficiência e Juventude	
Uruguai	Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade do Ministério do Interior	
Costa Rica	Secretaria-Geral da Corte Suprema de Justiça, Instituto Nacional das Mulheres (INAMU)	Organismo para o avanço da mulher (de forma independente ou em coordenação com outras instituições)
Paraguai	Direção de Comunicação e Cultura Democrática do Ministério da Mulher/Polícia Nacional	
Trinidad e Tobago	Ministério de Informação, Divisão de Assuntos de Gênero	

Quadro II.2 (conclusão)

País	Fonte (instituição)	Âmbito do Estado
Colômbia	Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	Corpos forenses
Honduras	Instituto Universitário em Democracia, Paz e Segurança (IUDPAS) da Universidade Nacional Autônoma de Honduras (UNAH) - Observatório de Mortes Violentas de Mulheres e Femicídios	Universidades
Barbados	Real Força Policial de Barbados	Forças policiais
Jamaica	Planejamento de Pesquisa e Serviços Jurídicos, Corpo de Polícia da Jamaica	
Nicarágua	Delegacia da Mulher da Polícia Nacional da Nicarágua	
Porto Rico	Polícia de Porto Rico, Relatórios estatísticos	
Santa Lúcia	Real Força de Polícia de Santa Lúcia	
Suriname	Serviço de Informação Criminal da Polícia	
Trinidad e Tobago	Análise de Crimes e Problemas, Serviço de Polícia de Trinidad e Tobago	

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2013-2014: o enfrentamento da violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile, 2014.

## b) As leis integrais sobre violência

Quase 20 anos depois da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995), todos os países da região contam com leis sobre violência, a maioria dispõe de um plano de ação para enfrentar e eliminar a violência contra as mulheres e dez países promulgaram leis integrais contra a violência. Os planos nacionais baseiam-se na Convenção de Belém do Pará, instrumento internacional vinculante fundamental na elaboração das normas legislativas regionais.

A instauração de leis integrais que abordam a violência contra as mulheres além do âmbito da família e que oferecem uma visão ampla sobre a forma de encarar as diversas manifestações da violência contra as mulheres se iniciou em 2007 no México e na República Bolivariana da Venezuela. Posteriormente, Colômbia e Guatemala (2008), Argentina e Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicarágua (2012) e o Estado Plurinacional da Bolívia e a República Dominicana (2013) sancionaram normas similares.

Segundo o relatório sobre violência do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2014b), existem duas propostas relevantes para avançar no acesso à justiça: a iniciativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU-Mulheres) de um *Modelo de protocolo latino-americano de investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio)* e a iniciativa da Cúpula Judicial Ibero-Americana (CJI) das *100 Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*<sup>56</sup>.

A CEPAL (2014b) considera que a violência contra as mulheres não pode ser analisada e enfrentada de maneira isolada, mas vinculada aos fatores de desigualdade econômica, social e cultural que operam nas relações de poder entre homens e mulheres, que têm seu correlato na desigualdade de recursos no âmbito privado e na esfera pública e estão em direta relação com a desigual distribuição do trabalho, especialmente do trabalho doméstico não remunerado.

Resta como desafio pendente contar com mais e melhores ferramentas para avaliar os avanços e resultados da gestão das políticas destinadas a eliminar a violência contra as mulheres, a fim de conhecer os efeitos destas políticas na vida das mulheres e o acesso à justiça, bem como a capacidade dos operadores de justiça de incorporar em suas práticas uma agenda de igualdade de gênero e não discriminação das mulheres.

<sup>56</sup> Os países-membros da CJI são: Andorra, Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, Portugal, República Dominicana, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Veja [on-line] <http://www.cumbrejudicial.org>.

### c) O tráfico

O tráfico envolve numerosos atores, incluindo família, intermediários locais, redes internacionais criminosas e autoridades de imigração. Pode ter fins de exploração sexual ou trabalho escravo. A Plataforma de Ação insta os países a estabelecer medidas preventivas e punitivas para acabar com o tráfico de mulheres e a exploração sexual. No âmbito internacional, a maioria dos países da região aprovou a Convenção Internacional contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que a complementa (Protocolo de Palermo). O certo é que nenhum país está isento deste fenômeno.

O Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, define o tráfico de pessoas como “a captação, o transporte, o traslado, a acolhida ou a recepção de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de poder ou de uma situação de vulnerabilidade ou à concessão ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, com fins de exploração. Essa exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição alheia ou outras formas de exploração sexual, trabalhos ou serviços forçados, a escravidão ou práticas análogas à escravidão, a servidão ou a extração de órgãos”.

Com efeito, as vítimas do tráfico, enganadas ou obrigadas pelos traficantes, se encontram expostas à exploração sexual ou trabalho escravo. Um estudo da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2006) estima que a cada ano cerca de 100.000 mulheres e adolescentes viajam enganadas com promessas de trabalho para a Alemanha, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, Israel, Japão, Países Baixos e outros países asiáticos. Muitas destas mulheres se converterão em vítimas de trabalho forçado, mas especialmente serão vítimas de exploração sexual. Neste âmbito, e numa tentativa de fortalecer a luta contra este crime, os países da região incorporaram novas normas e leis, além de planos de ação para acabar com esta forma de violência (CEPAL, 2014b).

Onze países da América Latina e quatro do Caribe contam com leis específicas para combater o tráfico de pessoas e vários países desenvolveram planos de ação na matéria. Tal é o caso do Brasil, que implementou a Estratégia Nacional de Fronteiras, a cargo da Secretaria de Enfrentamento à Violência da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Com um trabalho intersetorial, o Brasil também conseguiu desbaratar quadrilhas criminosas que têm sua origem na Espanha, graças a denúncias feitas pelo Ligue 180 e à ação da Polícia Federal. Alguns países dispõem de linhas telefônicas para atenção e denúncia, bem como lugares de acolhida para receber vítimas desse crime.

No México funciona o Refúgio Especializado de Atenção Integral e Proteção de Vítimas de Tráfico e Violência Extrema de Gênero, coordenado pela Diretoria Nacional de Centros de Atenção a Vítimas de Violência contra as Mulheres e Tráfico de Pessoas. Neste país, a Procuradoria Geral da República conta com o Centro de Denúncia e Atenção Cidadã (CEDAC), que opera em diversas áreas. Além disso, criou-se uma Promotoria Especial para a atenção da violência contra as mulheres e o tráfico de pessoas, que recebe denúncias vinculadas aos crimes de sua competência e atende de maneira integral às vítimas.

A existência de centros e casas de acolhida é útil para contarmos com alguns dados. No único refúgio transitório para mulheres em situação de tráfico de pessoas do Paraguai, por exemplo, entre 2009 e 2013 foram atendidas 199 mulheres afetadas pelo tráfico de pessoas. Também existem algumas iniciativas sub-regionais, como a do Mercosul, que, no âmbito do projeto de Fortalecimento da Institucionalidade e da Perspectiva de Gênero no Mercosul, realizou diagnósticos do fenômeno do tráfico e campanhas de sensibilização. Outro projeto destacado é o de “Prevenção de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres, Tráfico e Femicídio”, impulsionado pelo Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e o Conselho de Ministras da Mulher da América Central (COMMCA). Dos 15 países que ratificaram leis sobre tráfico, nove o fizeram depois de 2010 e sua vinculação à violência contra as mulheres serve para aproveitar os avanços obtidos, sobretudo com relação ao trabalho intersetorial para enfrentar de maneira mais efetiva este problema (CEPAL, 2014b).

### **III. Novas prioridades e desafios da agenda para o desenvolvimento depois de 2015**

“A realização dos desafios marcados pelos governos deve situar-se no contexto de uma mudança paradigmática nos padrões de produção e consumo coerente com a magnitude do fenômeno. Dessa profundidade é o desafio para a sustentabilidade de um desenvolvimento inclusivo, sustentável, com eixo na igualdade” sustentou a Secretaria Executiva da CEPAL durante o Seminário sobre Perspectivas da Mudança Climática na América Latina e no Caribe<sup>57</sup>.

As mudanças no cenário mundial colocam os desafios surgidos da aplicação dos compromissos internacionais num contexto de urgente necessidade, não de uma mudança marginal, mas de um acordo global, muito mais próximo do enfoque inspirado pelos acordos de Pequim que dos enfoques que predominaram durante sua implementação. A transição demográfica e o início do envelhecimento na região, o processo de urbanização e concentração de novas formas de pobreza nas cidades, a insegurança pública, a mudança climática e a vulnerabilidade aos desastres naturais, ao que se soma a perda de ajuda externa (como a assistência oficial para o desenvolvimento), a redução do crescimento das economias e a queda dos preços das matérias-primas convertem a agenda de igualdade numa proposta de mudança estrutural. Como assinala o documento interinstitucional coordenado pela CEPAL sobre o acompanhamento da agenda para o desenvolvimento pós-2015 e Rio+20 (Nações Unidas, 2013), a perspectiva de gênero deve permear a medição do desenvolvimento, a formulação de estratégias e os objetivos das políticas. Para isso, é necessário mudar a maneira de contabilizar os custos da reprodução social e o valor real do trabalho e do tempo, assim como o funcionamento concreto das economias e das sociedades. Como dimensão transversal da desigualdade, as brechas de gênero devem ser incorporadas à análise de todos os âmbitos para obter maior igualdade e sustentabilidade e alcançar o cumprimento efetivo dos direitos. Portanto, o eixo da nova agenda deve girar em torno de garantir a autonomia econômica e física das mulheres, assim como seu acesso à tomada de decisões em todos os níveis. Este processo de transversalização passa por superar as ambiguidades que associam “as mulheres, as crianças, os jovens, as pessoas com deficiência, os pequenos agricultores e os agricultores de subsistência, os pescadores e trabalhadores de empresas pequenas e médias” (ponto 58.k do documento final do Rio+20), que necessitam de especial ajuda para superar sua vulnerabilidade.

<sup>57</sup> Veja as palavras de boas-vindas de Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, por ocasião da abertura do Seminário sobre Perspectivas da Mudança Climática na América Latina e no Caribe, 8 de outubro de 2014 [online] [http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/54032/Taller\\_perspectivas\\_cambio\\_Climatico\\_CEPAL\\_8octubre2014.pdf](http://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/54032/Taller_perspectivas_cambio_Climatico_CEPAL_8octubre2014.pdf).

## A. Desafios estratégicos da região

Como vimos, as reformas institucionais e jurídicas com enfoque de direitos favoráveis às mulheres convivem com políticas econômicas neutras do ponto de vista de gênero, orientadas principalmente à exportação de matérias-primas, setor no qual as mulheres ocupam de maneira predominantemente empregos precários e mal remunerados e são beneficiárias de bônus, transferências ou pequenos programas de promoção da pequena empresa (CEPAL, 2013a).

A aplicação dos compromissos derivados da adoção da Plataforma de Ação transcorre no âmbito de políticas sociais focalizadas, apesar de a Plataforma de Ação postular políticas universais. Os relatórios mostram que, em muitos casos, as políticas aplicadas durante estes 20 anos se renderam ao paradigma dominante e coexistiram avanços jurídicos tributários de direitos universais com políticas econômicas extrativistas, desregulação do trabalho, políticas sociais focalizadas e uma tolerância social ainda demasiado alta à cultura da discriminação. Embora, por um lado, ocorram importantes avanços legislativos e de participação nas políticas, por outro lado predominam os programas antipobreza ou o fomento à pequena empresa; por isso, é difícil imaginar como estas podem contribuir para o desenvolvimento nacional, a superação das barreiras de produtividade e o acesso à inovação se, definitivamente, a força de trabalho potencial que se pode incorporar ao desenvolvimento produtivo está dentro de programas assistencialistas e de baixa produtividade. No anexo pode-se observar que, do total de programas informados para reduzir a pobreza e para melhorar a posição das mulheres na economia e nos mercados, a imensa maioria consiste em programas de transferências, capacitação para pequenas e microempresárias e programas de microcrédito; de maneira muito excepcional, mencionam-se políticas para fortalecer a competitividade das empreendedoras, o acesso ao crédito formal e a capacitação em áreas inovadoras, algumas das quais podem ser encontradas no documento sobre mulheres na economia digital (CEPAL, 2013b).

O dilema é que, enquanto as normas aprovadas promovem o empoderamento das mulheres, as políticas se caracterizam por uma associação entre as mulheres e a pobreza, as mulheres e os pequenos empreendimentos ou as mulheres e o pequeno crédito, o que as situa principalmente na esfera das políticas sociais e assistência social, sem que se relatem experiências significativas de saída para o mercado de trabalho e o empreendimento produtivo.

Ao encerrar-se a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, a coordenadora regional do Movimento Amplo de Mulheres sintetizou a mensagem das participantes: “Recursos, não palavras”<sup>58</sup>. As palavras tiveram seu lugar e, ainda que continuassem sendo a forma de expressão das vozes das mulheres, nesse momento havia que iluminar o desafio de dotar de recursos a implementação da Plataforma. As palavras foram os meios de visibilização das desigualdades, de construção de novos direitos, de transformação das leis. No entanto, para que estas palavras tivessem sentido na vida cotidiana de todas as mulheres, havia que disponibilizar recursos financeiros, técnicos e institucionais. Em última instância, os recursos podem ser considerados como a medida do compromisso dos governos, ainda que certamente, para obter resultados, devam fazer parte de vontades, processos, alianças e circunstâncias que, quando se relacionam de uma maneira virtuosa, permitem mudanças substantivas.

A Plataforma de Ação foi adotada num momento em que a grande maioria dos países saía da crise da dívida, iniciava programas de ajuste estrutural e, no campo social, adotava políticas focalizadas de redução da pobreza que consideravam as mulheres como um coletivo vulnerável, perspectiva distinta do enfoque de direitos e de reconhecimento delas como cidadãs e sujeitos sociais postulado pela Plataforma de Ação. Os relatórios mostram que durante os últimos cinco anos os países adotaram políticas marcadas por um novo papel do Estado, caracterizado de maneira crescente por novas formas de planejamento das políticas, incluindo a descentralização e reformas dos modelos de gestão orçamentária (como no

<sup>58</sup> Continuam ressoando os aplausos ao silêncio de Gina Vargas (coordenadora regional do Movimento Amplo de Mulheres) na sessão plenária da Conferência, que, exercendo seu direito de cidadã do mundo, mostrou um cartaz no qual se exigia “Justiça, mecanismos, recursos”.

Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e República Dominicana), mas ainda persistem enfoques que privilegiam a perspectiva da vulnerabilidade. Incorporar a perspectiva de gênero aos sistemas nacionais de planejamento nacional é um desafio expressado em vários relatórios que permitirá vincular o curto prazo com o longo prazo.

Em geral, os desafios identificados nos relatórios nacionais são o resultado de processos de aprendizagem, em alguns casos baseados na experiência nacional e em outros apoiados pela evidência internacional comparada. O processo de revisão é uma oportunidade para refletir sobre os avanços dos países e para identificar o que falta fazer para que o exercício pleno dos direitos das mulheres e das crianças seja uma realidade. Em geral, os países reiteram seu compromisso com o processo de fortalecimento da igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres, em concordância com os acordos internacionais dos últimos anos sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável e a agenda para o desenvolvimento depois de 2015. Acelerar seu cumprimento é um desafio fundamental. A magnitude dos desafios identificados pode ser lida como uma mostra de atrasos e limitações reconhecidos pelos governos, mas também deve ser interpretada como fruto de uma acumulação de experiência, conhecimento e força política que, 20 anos depois de Pequim, mostra a crescente visibilidade, reconhecimento e contribuição das políticas de igualdade de gênero para o desenvolvimento e a autonomia das mulheres.

Os recursos continuam sendo a chave porque, embora vários países informem sobre a origem e em alguns casos o aumento dos recursos, estes são principalmente destinados à institucionalização dos mecanismos para a igualdade de gênero, as políticas sobre violência e a implementação de políticas de gênero no nível setorial. São poucos os países da região que mostram dotações significativas na lei de orçamento. Um elemento positivo é que, apesar das claras limitações de recursos para a igualdade de gênero na região, existe a possibilidade e vontade de alguns países de incorporar uma metodologia específica para informar de maneira sistemática o gasto público em gênero, assim como para assegurar sua eficácia, como assinalam os relatórios do Brasil, Costa Rica, México, Paraguai e Porto Rico.

Os relatórios dos países destacaram também a importância de revisar o papel da cooperação internacional em matéria de igualdade de gênero e instar os países desenvolvidos a cumprir os compromissos assumidos com relação à assistência para o desenvolvimento, em particular nessa matéria.

A Plataforma de Ação é uma agenda baseada no enfoque de direitos; por isso, vários países (como Argentina, Colômbia e Equador) consideram que a região enfrenta desafios importantes para assegurar a sustentação ativa da promoção dos direitos. O progresso no reconhecimento dos direitos deu lugar a uma reflexão coletiva que propõe impulsionar políticas para eliminar o racismo, o machismo e o sexismo ou obter a despatriarcalização (isto é indicado particularmente nos relatórios do Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Guiana e República Dominicana). Neste sentido, o relatório da Costa Rica assinala que uma mudança na cultura política das elites será particularmente relevante. Não são poucos os casos em que os partidos políticos dominados por homens tendem a buscar desde resquícios legais até a prática do assédio e ameaças para manter a maioria nas listas eleitorais. O relatório do Estado Plurinacional da Bolívia assinala que o posicionamento social e cultural de uma concepção ampla de paridade, que abarque todas as esferas da vida e aponte para o exercício pleno da cidadania das mulheres, faz parte deste desafio. A rede de crenças sociais e religiosas que alimenta o machismo faz parte das barreiras socioculturais de discriminação contra as mulheres que se encontram presentes em maior ou menor medida em todos os países. Alguns países (como o Estado Plurinacional da Bolívia, Costa Rica, Guiana e República Dominicana) mencionam a influência de forças conservadoras, religiosas e políticas que limitam o exercício dos direitos humanos das mulheres, em particular os direitos sexuais e reprodutivos.

Já que a obtenção da igualdade de gênero implica acima de tudo uma mudança cultural, os relatórios dos países destacaram o tema dos obstáculos e as barreiras culturais como freio ao avanço efetivo dos direitos das mulheres e a igualdade entre os gêneros. Esta complexa rede de crenças sociais, naturais e religiosas que atribuem o papel predeterminado de mães às mulheres na sociedade fez com que a discriminação contra as mulheres se encontrasse presente em maior ou

menor medida. A esse respeito, o relatório da Costa Rica menciona a importância da implementação de estratégias para enfraquecer a influência de forças sociais conservadoras que impedem o avanço dos direitos humanos das mulheres. O relatório da Guiana destaca esta problemática em uma seção intitulada “Negative Socio-Cultural Norms”; o relatório do Estado Plurinacional da Bolívia introduz o conceito de “despatriarcalização” do Estado e da sociedade; Antígua e Barbuda, Brasil, Chile, Cuba, Dominica, Equador, Granada, Guatemala, Ilhas Cayman, Paraguai, República Dominicana, Suriname e Uruguai enfatizam a necessidade de superar a primazia cultural do homem sobre a mulher e a implementação tradicional das políticas públicas com o enfoque do homem como chefe de família, e mudar os padrões culturais misóginos que prejudicam as mulheres e permitem a aceitação cultural da violência contra elas.

### **Boxe III.1**

#### **Colômbia e Guiana: a cultura e a lei a favor dos direitos**

A Colômbia identificou que em comunidades indígenas da nação emberá estava sendo praticada a ablação feminina, baseada em pautas culturais que fundamentam tanto esta prática como a mutilação genital feminina.

Para impedir o descumprimento dos direitos, desde 2009 procura-se promover e garantir o exercício de direitos das meninas e mulheres indígenas na política nacional de saúde sexual e reprodutiva, bem como a prevenção de outras formas de violência de gênero. É muito importante a colaboração com as autoridades indígenas e as comunidades para gerar acordos nos temas de direitos, saúde e violência que se ajustem a seu enfoque cultural e que valorizem as práticas medicinais tradicionais das comunidades indígenas. Cabe mencionar especialmente a Cúpula de Autoridades Indígenas e Ocidentais, que teve lugar em 2012, com o objetivo de abrir um canal de diálogo para definir estratégias de erradicação das práticas nocivas para a saúde e a vida das mulheres indígenas.

A Guiana apresenta em seu relatório as ações que o governo realiza para enfrentar a prática culturalmente aceita do castigo corporal, aplicada em crianças tanto na escola como em casa. Desde 2009, quando se aprovou a Lei de Proteção da Infância, está proibida a prática do castigo corporal em centros de atenção à primeira infância; porém, essa prática ainda é permitida nas escolas sob as disposições da Lei de Educação.

O Governo da Guiana, em cumprimento dos compromissos assumidos com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 2010, realizou uma consulta nacional no período 2012-2013 com todos os atores do sistema educativo para avaliar a eliminação desta prática nos estabelecimentos educativos. Resultados preliminares indicam que a opinião pública está dividida a respeito da decisão de eliminar os castigos corporais.

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher instou o governo a implementar mudanças e medidas de difusão e campanhas educativas tendentes a visibilizar o dano que este tipo de prática provoca em crianças, e a buscar a disciplina por outras vias que não afetem seus direitos e sua integridade tanto física como psíquica.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos relatórios dos países sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2015 para a comemoração de Pequim+ 20, 2014.

Neste âmbito, apresenta-se o dilema entre assegurar o cumprimento da lei ou tolerar práticas nocivas em nome da tradição. Vários países informam sobre dificuldades na interpretação e aplicação das leis. Isto tem ocorrido em casos relativos ao mandato dos mecanismos para o avanço da mulher, as leis de cotas, a educação sexual e outros em que, apesar de haver um quadro legislativo alinhado com as convenções internacionais de direitos humanos e constituições abertamente favoráveis à igualdade de gênero, não se consegue aprovar políticas, programas ou recursos para o cumprimento dos objetivos. Uma das grandes manifestações de resistência à adoção de compromissos a favor da igualdade se mostrou na invisibilização das diferentes problemáticas que afetam as mulheres em seus diferentes ciclos de vida. A invisibilização se exterioriza ao supor que não se requer a incorporação e integração de um enfoque transversal de gênero nas políticas e programas do Estado, considerando-se que estes possam beneficiar (de forma neutra) toda a população. Nesta lógica, muitos desses serviços geram discriminação direta ou indireta para as mulheres.

A harmonização legislativa posterior às reformas constitucionais aprovadas no período analisado, como as leis de matrimônio igualitário (aprovadas na Argentina, Brasil, Colômbia e Uruguai) e o aborto (como a lei recentemente aprovada no Uruguai), inclusive no nível subnacional (como no Equador), as

leis a favor dos direitos sexuais, o respeito à orientação sexual e identidade de gênero, como no caso do Brasil, são alguns exemplos dos avanços em matéria de igualdade no âmbito legislativo. Um dos âmbitos de reforma é a despenalização do aborto e outras medidas contidas nos códigos penais, que em alguns casos revitimizam as mulheres que interrompem a gravidez ou sofrem violência. Alguns países, como o Brasil e a República Dominicana, mencionam a importância de evitar o aborto inseguro por motivos de saúde pública para proteger efetivamente os direitos das mulheres.

Também se fala de reformar os códigos civis e a legislação sobre família e adoção para harmonizá-los com as novas formas de família reconhecidas graças às leis de matrimônio igualitário. Outras modificações (assinaladas, por exemplo, nos relatórios do Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia e Guatemala) estão relacionadas com a diferença que existe entre jovens do sexo masculino e feminino com respeito à idade mínima para contrair matrimônio.

Um fenômeno muito significativo que deve ser levado em conta ao comparar a situação atual em termos de informação ambiental com a do início dos anos 90 é a evolução da tecnologia. As tecnologias da informação e comunicação (TIC) são ferramentas importantes para dar acesso à informação existente e também para gerar e analisar dados. Em termos gerais, a situação das mulheres na economia digital é regida por uma série de elementos que refletem as desigualdades sociais de gênero imperantes também em outros âmbitos. Isto se agrava se considerarmos que a cada dia é mais importante a total integração à sociedade da informação e do conhecimento para o pleno desenvolvimento pessoal e profissional. Cada vez mais mulheres e homens estão expostos às novas ferramentas da economia digital, e as exigências de capacitação, atualização e treinamento tornam-se mais presentes no âmbito do trabalho. Por este motivo, se não forem abordadas as desigualdades que hoje estruturam os vínculos com o mercado de trabalho, e mais concretamente com os postos da economia digital, as mulheres aprofundarão as brechas e somente algumas receberão os benefícios do novo paradigma. Contudo, são poucos os países que assinalam avanços neste âmbito, sem dúvida porque ainda estão lidando com desigualdades de base que invisibilizam a necessidade de preocupar-se também com estes temas e compreender os benefícios<sup>59</sup>.

Vários países não fazem nenhuma menção específica sobre as conquistas a respeito das meninas, mas destacam as leis aprovadas sobre o tratamento do abuso sexual no âmbito educativo, o assédio cibernético e a intimidação (*bullying*), embora isso se faça no contexto da legislação vigente que protege a infância (meninos e meninas). Da mesma maneira, os planos nacionais para pôr fim à violência sexual ou o tráfico se referem a crianças e adolescentes. O mesmo ocorre a respeito das políticas educativas destinadas à primeira infância ou à adolescência, as de erradicação do trabalho infantil, as políticas de família e as políticas de cuidado. A focalização nas meninas aparece nos programas de atenção a populações específicas, como as meninas vítimas de violência. Poucos são os países que informam sobre a formulação de políticas e ações que contribuam para eliminar o tratamento desigual que pode recair sobre as meninas e a desigualdade de oportunidades. Observam-se ausências importantes quanto aos avanços alcançados nos meios de comunicação: salvo algumas exceções, como a Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Equador e México, não existe legislação vigente para erradicar os estereótipos de gênero e a violência midiática contra as mulheres.

A Plataforma de Ação de Pequim afirma que, tanto nas zonas urbanas como nas rurais, a degradação do meio ambiente repercute negativamente na saúde, bem-estar e qualidade de vida da população em geral, sobretudo das meninas e mulheres de todas as idades. É fundamental conceder uma atenção e um reconhecimento particulares à função e situação especial das mulheres que vivem nas zonas rurais, para as quais o acesso a capacitação, terra, recursos naturais e produtivos, crédito, programas de desenvolvimento e estruturas de cooperativas pode ajudar a participar em maior medida

<sup>59</sup> Contudo, os países escolheram como tema a ser tratado durante a XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe a situação das mulheres na economia digital. Os relatórios dos países, as mesas-redondas e o documento preparado pela CEPAL (2013b) estão disponíveis no site da XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/12conferenciamujer/default.asp>.

no desenvolvimento sustentável. Nos relatórios, os países assinalam que incorporaram a perspectiva de gênero em certas campanhas ambientais ou implementaram em alguns casos uma área de gênero no mecanismo de meio ambiente. Podemos destacar o caso do México, que elaborou a Declaração Mexicana sobre Gênero e Mudança Climática, com 13 propostas concretas sobre mitigação, quatro sobre adaptação e oito sobre financiamento. Em geral, esta é uma das áreas menos desenvolvidas nos relatórios, sugerindo que ainda é preciso trabalhar em um enfoque comum entre os países para incorporar a perspectiva de gênero no meio ambiente, tema que deveria ser analisado pelos mecanismos de gênero e os de meio ambiente em conjunto. Incorporar o enfoque de gênero nas políticas ambientais continua sendo um desafio para a maioria dos países.

## **B. Desafios na autonomia na tomada de decisões**

O ponto G da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, “A mulher no exercício do poder e adoção de decisões”, orienta os países neste sentido. Este tema surge com força como uma das novas prioridades para fortalecer a igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres nos debates sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável e a agenda para o desenvolvimento depois de 2015. No âmbito da autonomia na tomada de decisões<sup>60</sup>, os países concordam em destacar, em primeiro lugar, a necessidade de fortalecer as instituições de gênero (assim assinalam, entre outros, Antígua e Barbuda, Barbados, Brasil, Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Costa Rica, Dominica, Guatemala, El Salvador e México). O fortalecimento institucional aparece como uma das principais prioridades no futuro. Em alguns casos, considera-se importante dotar de recursos o mecanismo para o avanço da mulher, bem como incorporar a perspectiva de gênero no Estado. Continuar avançando nesta direção é a tônica da maioria dos relatórios. O segundo tema que se destaca é a participação política das mulheres e seu acesso a espaços de decisão, não só no âmbito estatal, mas também no mundo da empresa privada, prioridade que acompanha uma demanda de paridade política nos países, tanto no nível governamental como na representação local. O aprofundamento e ampliação da participação política das mulheres, o tema da paridade, o financiamento das candidaturas femininas e os estímulos à sua participação são alguns dos desafios que fazem parte do aperfeiçoamento das leis eleitorais. Chile, Costa Rica e Guatemala ressaltam a necessidade de implementar ou fortalecer leis de cotas como único mecanismo de real participação igualitária das mulheres no âmbito político.

A maior presença de mulheres na tomada de decisões do mundo empresarial e sindical e uma melhor representação nos níveis subnacionais e locais aparecem como objetivos a serem atingidos. A autonomia na tomada de decisões implica enfrentar muitos desafios, especialmente para os governos do Caribe. Existe um grande acordo entre alguns países (Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Suriname, Trinidad e Tobago) acerca de que a pouca transversalização do enfoque de gênero nas instituições de governo é o maior desafio a ser superado. Muitos países (Barbados, Dominica, Ilhas Cayman, Jamaica, Trinidad e Tobago) também ressaltaram a falta de informação e estudos desagregados por sexo. Em seguida, aparece a preocupação com o baixo nível de pessoal, recursos e capacitação para os mecanismos de avanço da mulher (Dominica, Ilhas Turcas e Caicos, Jamaica, Trinidad e Tobago) e o necessário fortalecimento institucional (Colômbia e Estado Plurinacional da Bolívia). A baixa representação de mulheres em posições de liderança também gera bastante preocupação nos países (Dominica, Granada, Jamaica e Suriname). Granada menciona que existe uma cultura passiva de informar sobre aspectos de gênero nas instituições de governo, que não se conta com um mecanismo nacional de acompanhamento de tratados e que existem barreiras estruturais para a participação das mulheres na tomada de decisões. Barbados destaca a preocupação com o baixo número de candidatas no processo político. Neste âmbito, propõe-se introduzir modificações nas leis eleitorais e de partidos.

<sup>60</sup> Veja mais informações a respeito de indicadores de gênero sobre a autonomia na tomada de decisões no Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/oig/decisiones/>.

## C. Desafios na autonomia física

Vários relatórios assinalam a importância de diminuir a fecundidade adolescente e despenalizar o aborto (nos países em que ainda subsiste a falta de legislação a respeito)<sup>61</sup>.

No âmbito da autonomia física, os países da região instam a garantir às mulheres uma vida livre de violência, a eliminar a violência contra as mulheres na região. Este é um dos temas que vêm sendo tratados desde o início das ações internacionais para o melhoramento da situação das mulheres no mundo. No ponto 29 da Declaração de Pequim, os países participantes da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher reafirmaram seu compromisso de “Prevenir e eliminar todas as formas de violência contra as mulheres e as meninas”. Igualmente, o ponto D, “A violência contra a mulher”, da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim aborda amplamente essa questão. A esse respeito, os países apresentaram seus avanços na matéria e os desafios a serem superados em diversas instâncias de exame da aplicação da Plataforma de Ação<sup>62</sup>. As cifras sobre violência são o melhor testemunho da insuficiência dos esforços realizados pelos países. Conforme assinalado, este fenômeno é a síntese de múltiplas discriminações que permitem afirmar a necessidade de formular políticas intersectoriais, transversais e com forte base territorial.

No tema da violência contra as mulheres, destacam-se os esforços para aplicar aspectos das leis orientados à punição e à atenção às vítimas, mas chama a atenção a escassa importância atribuída a prevenção, educação e acesso à justiça (CEPAL, 2014b). Os desafios relacionados com a violência são diversos; em alguns países onde as leis foram aprovadas ou modificadas recentemente, menciona-se a necessidade de aplicá-las, como no caso do Estado Plurinacional da Bolívia e São Vicente e Granadinas, enquanto em outros países, como o Brasil, a implementação das leis tem processos mais longos aos quais se dedicam importantes recursos, resultado de aprendizagens que mostram a complexidade deste fenômeno. O uso efetivo de recursos policiais (como na Guiana), a coleta de dados sobre o abuso (como em Barbados) e a implementação de legislação contra o abuso por razão de gênero (em São Vicente e Granadinas) são alguns exemplos. O relatório de Antígua e Barbuda refere-se à imagem negativa das mulheres na mídia e ao pouco apoio entre as mulheres como fatores a serem superados. Dois países (Antígua e Barbuda e Suriname) mencionam que o acesso desigual à saúde continua sendo um desafio. A gravidez adolescente é reconhecida como um dos desafios pendentes em matéria de saúde e direitos em vários relatórios dos países.

## D. Desafios na autonomia econômica

No âmbito da autonomia econômica, os países insistem na necessidade de estabelecer corresponsabilidade nas tarefas domésticas e de cuidado<sup>63</sup>, o que foi ressaltado na Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, no ponto 15 (“A igualdade de direitos, de oportunidades e de acesso aos recursos, a distribuição equitativa entre homens e mulheres das responsabilidades da família e uma associação harmoniosa entre eles são indispensáveis para seu bem-estar e o de sua família, bem como para a consolidação da democracia”) e no objetivo estratégico F.6 (“Fomentar a harmonização das responsabilidades das mulheres e homens no que se refere ao trabalho e à família”), incluído no ponto “A mulher e a economia”.

<sup>61</sup> Para mais informações a respeito da legislação sobre aborto e interrupção voluntária da gravidez na região, veja Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/50478/P50478.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-fisica.xsl>.

<sup>62</sup> Veja mais detalhes nos relatórios dos países e relatórios regionais sobre a Aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995) nas diversas instâncias de exame e avaliação (Pequim+5, Pequim+10 e Pequim+15) [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/51823/P51823.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>63</sup> A esse respeito, pode-se consultar a base de dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe sobre as leis de cuidado na região [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/2/46652/P46652.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-economica.xsl>.

Este tema foi recolhido também pelos consensos da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, em particular no Consenso de Quito (2007), no Consenso de Brasília (2010)<sup>64</sup> e no Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento, aprovado na primeira reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (2013)<sup>65</sup>. Os países envidaram esforços importantes na implementação de pesquisas de uso do tempo que serviram de base para o cálculo do indicador de tempo total de trabalho<sup>66</sup>. Insta-se também a redobrar os esforços em matéria de acesso das mulheres ao mercado de trabalho em condições iguais às dos homens.

Justamente com relação à implementação de pesquisas de uso do tempo, os relatórios assinalam, como tema transversal às três autonomias, a necessidade de fortalecer o sistema estatístico nacional de cada país a fim de obter informações confiáveis e públicas que permitam destacar a posição de homens e mulheres nos diferentes temas. Alguns países (como Barbados, Dominica, Guiana, Ilhas Cayman, Jamaica e Trinidad e Tobago) destacam a importância de produzir informação estatística desagregada por sexo; outros, de aprofundar o enfoque de gênero na produção estatística (tema que vai além de desagregar a informação por sexo); é precisamente aqui que se observam os distintos avanços de cada país com relação a este tema, que todos concordam em considerar prioritário. Esta prioridade destaca-se como resultado de avanços anteriores relacionados com as demandas e as lutas das mulheres, tanto na sociedade civil como no Estado, por visibilizar a situação diferente em que se encontram as mulheres na sociedade, em todos os âmbitos possíveis, com relação aos homens. A partir da geração de dados oficiais desagregados por sexo e da análise de gênero, pode-se pensar em realizar avanços importantes a respeito da formulação de políticas públicas. A análise das políticas de pobreza, trabalho, inovação e desenvolvimento produtivo sob a perspectiva de gênero não é reconhecida explicitamente nos relatórios, mas é indispensável.

O segundo tema transversal às autonomias tem a ver com a aplicação de planos e leis de igualdade nos países, de maneira a insistir na geração de uma cultura da igualdade. Vários países deram passos importantes em matéria legislativa e desejam continuar nesse caminho. Outros, como Granada, projetam promover planos de igualdade para melhorar a situação das mulheres. Os países que fizeram avanços em matéria constitucional ou de leis de igualdade assinalam a importância de continuar no caminho da igualdade dos direitos das pessoas.

A necessidade de continuar e fortalecer a formação e capacitação para funcionários públicos em matéria de igualdade entre os gêneros e indicadores de gênero é recorrente<sup>67</sup>. Os relatórios destacam também a necessidade de transversalizar o enfoque de gênero no setor educativo. Por último, a maioria dos países insiste em melhorar o acesso a habitação, terra e crédito, bem como em prestar particular atenção aos direitos das mulheres indígenas e afrodescendentes, dada as múltiplas discriminações de classe, etnia e raça que elas sofrem.

Os relatórios mencionam o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho (por exemplo, no caso de Dominica, Jamaica e Suriname), embora com uma segmentação persistente (preocupação, entre outros países, de Antígua e Barbuda, Estado Plurinacional da Bolívia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Uruguai). Contudo, destacam também as mudanças nas leis trabalhistas e proteção social (como assinala particularmente o Chile) e as melhoras na qualidade dos serviços

<sup>64</sup> Veja mais detalhes no site da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/28701/P28701.xml&xsl=/mujer/tpl/p18fst.xml&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.

<sup>65</sup> Veja o Consenso de Montevideu [on-line] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

<sup>66</sup> Este indicador pode ser revisado no Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe [on-line] <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>.

<sup>67</sup> A esse respeito, a Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL desenvolveu uma série de cursos à distância destinados a funcionários públicos sobre igualdade de gênero e sobre indicadores de gênero. Veja mais detalhes em <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/1/47501/P47501.xml&xsl=/mujer/tpl/p18fst.xml&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.

(como assinala a Argentina). Quanto aos direitos econômicos, é preciso ampliar a proteção de grupos de mulheres em situações de discriminação, especialmente as trabalhadoras domésticas, as mulheres com deficiência e as trabalhadoras independentes, bem como uma remuneração igualitária para homens e mulheres (como destacam o Estado Plurinacional da Bolívia e o Brasil).

Entre os desafios estratégicos, encontram-se a implementação do sistema nacional de cuidado para o Uruguai, a proteção social e as melhoras na qualidade dos serviços para a Argentina, a alta carga de trabalho total para São Vicente e Granadinas e a necessidade de creches. Essas iniciativas implicam o desafio de trabalhar para desenvolver um enfoque diferencial de direitos, como assinala a Colômbia. Salvo o Uruguai, nenhum país fala de desafios vinculados à educação e à exclusão digital.

Os países destacam finalmente seu apoio e renovam seu compromisso com as instâncias internacionais para melhorar a situação das mulheres na região e respeitar seus direitos humanos; a esse respeito, as Ilhas Cayman e as Ilhas Turcas e Caicos consideram central a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Outros instrumentos que os países destacam como relevantes são a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe e todos os consensos dela emanados e o Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento.

Embora a maior hierarquia dos mecanismos dirigentes, a transversalização e o avanço da paridade na representação política sejam resultados importantes, reconhece-se que a debilidade institucional, a transversalização incipiente e as resistências políticas e culturais à igualdade são os principais desafios.



## IV. Dados e estatísticas

Na Plataforma de Ação de Pequim, países de todo o mundo, reconhecendo a falta de estatísticas e dados que permitissem a elaboração de planos e políticas informadas para promover objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres do mundo, se comprometeram a adotar medidas para coletar e difundir informação estatística com perspectiva de gênero, além de formular indicadores que mostrem a situação econômica das mulheres, visibilizem a extensão de seu trabalho e permitam medir o alcance da violência contra as mulheres no âmbito público e privado.

O Consenso de Santo Domingo e outros acordos da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe reconhecem a necessidade de que a informação estatística coletada (tanto em censos como em pesquisas e registros administrativos) seja desagregada por sexo para dar lugar ao desenvolvimento de instrumentos de medição periódica que permitam visibilizar as diferenças e iniquidades da situação de homens e mulheres em temas como o uso do tempo, a pobreza, o trabalho remunerado e o não remunerado; ademais, destaca-se a importância da coleta, análise e difusão de dados sobre a violência de gênero.

O grupo de trabalho sobre estatísticas de gênero da Conferência Estatística das Américas da CEPAL foi criado em 2006 com o objetivo de promover a produção, o desenvolvimento, a sistematização e a consolidação da geração de informação estatística e de indicadores de gênero para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Este grupo propiciou o desenvolvimento das capacidades técnicas e metodológicas para produzir e difundir estatísticas de gênero em temas relacionados com o uso do tempo e o trabalho não remunerado, a medição da pobreza com enfoque de gênero e a violência contra as mulheres; ademais, promove a cooperação internacional para o desenvolvimento e a difusão das estatísticas de gênero e o fortalecimento do vínculo entre os produtores (institutos nacionais de estatística) e os usuários da informação (mecanismos para o avanço da mulher).

Entre os avanços dos países da região em matéria de estatísticas de gênero durante os últimos 20 anos, podemos destacar a integração das estatísticas de gênero nos sistemas estatísticos nacionais, a criação e manutenção de observatórios governamentais de gênero e a apropriação desta temática pelos Estados membros por meio de sua participação no grupo de trabalho sobre estatísticas de gênero da Conferência Estatística das Américas. Do ponto de vista dos dados estatísticos disponíveis para monitorar o progresso, a região registrou avanços significativos, como demonstram os países em seus relatórios sobre Pequim+20 e os resultados informados pela Conferência. Como mostra o quadro IV.1, a maioria dos países da região envidou esforços para compilar um conjunto básico de indicadores

nacionais destinados a fazer um acompanhamento dos avanços na igualdade de gênero e estão sendo envidados cada vez mais esforços para harmonizá-los com o conjunto mínimo de indicadores de gênero acordados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas em 2013. A maioria dos países também monitora a violência contra as mulheres; porém, é preciso realizar mais esforços nesta área para a compilação de indicadores comparáveis no âmbito internacional. A coleta de dados sobre a situação de grupos prioritários de mulheres foi realizada com menos frequência.

**Quadro IV.1**  
**América Latina: tarefas de coleta de indicadores para o monitoramento do progresso em matéria de igualdade de gênero**

País	Conjunto básico de indicadores nacionais para monitorar o progresso em matéria de igualdade entre os gêneros	Indicadores aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas em 2013		Coleta de dados sobre a situação de grupos concretos de mulheres		
		Conjunto mínimo de indicadores de gênero	Nove indicadores do uso de violência contra a mulher			
Argentina	Sim	Não	Utiliza seu próprio conjunto de indicadores de gênero	Não	Planeja desenhar e produzir indicadores do uso de violência contra a mulher	Sim
Bolívia (Est. Plur. da)	Sim	Sim	36 de 52	Sim	7 de 9	Sim
Brasil	Sim	Sim		Não	Utiliza registros administrativos para monitorar a violência contra a mulher	Sim
Chile	Não	Não		Não		Não
Colômbia	Sim	Sim		Sim		Sim
Costa Rica	Sim	Sim	16 de 52, informação disponível para o cálculo de 47	Não	Utiliza registros administrativos para monitorar a violência contra a mulher	Sim
Cuba	Não	Não		Não		Não
Equador	Sim	Sim		Sim		Sim
El Salvador	Sim	Sim	34 de 52	Não	Utiliza registros administrativos para monitorar a violência contra a mulher	Sim
Guatemala	Sim	Sim	Em torno de 70% dos indicadores propostos	Sim	2 de 9	Sim
México	Sim	Sim		Sim		Sim
Panamá	Sim	Não		Não	Tomou medidas para preparar uma pesquisa sobre a percepção da violência	Sim
Paraguai	Não	Sim	Em torno de 70% dos indicadores propostos	Não	Utiliza registros administrativos para monitorar a violência contra a mulher	Sim
República Dominicana	Sim	Sim		Sim		Sim
Uruguai	Sim	Sim		Sim		Sim
Venezuela (Rep. Bol. da)	Sim	Sim		Não		Sim

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

São notáveis os avanços dos países da região na medição do tempo de trabalho não remunerado de homens e mulheres (veja o quadro IV.2). Desde 2003, realizam-se anualmente reuniões internacionais

de peritos em pesquisas sobre uso do tempo, nas quais se apresentam experiências de trabalho sobre os levantamentos de pesquisas de uso de tempo, as metodologias e o uso dado à informação para a análise e a formulação de políticas públicas sobre o trabalho não remunerado e a economia do cuidado. Também se evidenciam importantes esforços para posicionar na agenda pública de alguns países a elaboração de contas satélite de trabalho não remunerado dos domicílios como parte do Sistema de Contas Nacionais. Na região, o México foi pioneiro na elaboração de uma conta satélite de trabalho não remunerado e, com base na Pesquisa Nacional sobre Uso do Tempo (ENUT) de 2009, revelou que o trabalho não remunerado representou 19,7% do PIB nacional a preços de mercado em 2012 e que 76,1% deste trabalho era feito por mulheres. Atualmente, vários países da América Latina, como Colômbia, Equador, Guatemala e Peru, estão elaborando contas satélite de trabalho não remunerado. Assim, a partir da ENUT 2012-2013 foi possível determinar que o trabalho não remunerado na Colômbia representou 19,3% do PIB nacional de 2012, enquanto o trabalho não remunerado na Guatemala representou 18,9% do PIB de 2011.

**Quadro IV.2**  
**América Latina e Caribe: países que realizaram pesquisas ou nelas incluíram módulos ou perguntas regulares sobre uso do tempo e trabalho não remunerado**

País	Levantamentos antes de 2006 <sup>a</sup>	Pesquisa/módulo/perguntas	Levantamentos em 2006 <sup>a</sup> ou posteriormente	Pesquisa/módulo/perguntas
Argentina	2005 (Cidade Autônoma de Buenos Aires)	Diário de atividades	2010-2011	Módulo na Pesquisa Permanente de Domicílios
			2013	Módulo na Pesquisa Anual de Domicílios Urbanos (EAHU)
Bolívia (Est. Plur. da)	2001	Módulo em Pesquisa Contínua de Domicílios	2010 e 2011	Pesquisa de Uso de Tempo em Domicílios
Brasil	Desde 1992	Perguntas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	2009-2010	Perguntas na PNAD Pesquisa piloto em cinco estados
Chile			2008-2009	Pesquisa Experimental sobre Uso do Tempo na Grande Santiago
Colômbia			2007, 2008, 2009 e 2010	Perguntas na Grande Pesquisa Integrada de Domicílios
			2012	Pesquisa Nacional de Uso do Tempo
Costa Rica	2004	Módulo na Pesquisa de Domicílios de Propósitos Múltiplos (EHPM)	2011	Pesquisa sobre Uso do Tempo na Grande Área Metropolitana
Cuba	1997	Perguntas		
	2001	Pesquisa realizada em cinco municípios		
Equador	2004	Módulo em Pesquisa de Domicílios Pesquisa de Uso do Tempo	2007, 2010 e 2012	Pesquisas Nacionais do Uso do Tempo
	2005			
El Salvador	2005	Lista curta de perguntas na Pesquisa de Domicílios de Propósitos Múltiplos (EHPM)	2010-2011	Módulo na EHPM
Guatemala	2000	Módulo na Pesquisa Nacional de Condições de Vida (ENCOVI)	2006 e 2011	Módulo na ENCOVI
Honduras			2009 e 2011	Módulo na Pesquisa Permanente de Domicílios
México	1996	Módulo na Pesquisa Nacional sobre Trabalho, Contribuições e Uso do Tempo (ENTAUT)	2009	ENUT
	1998 e 2002	Pesquisa Nacional sobre Uso do Tempo (ENUT)	2010	Módulo na Pesquisa Nacional de Renda e Gastos dos Domicílios

Quadro IV.2 (conclusão)

País	Levantamentos antes de 2006 <sup>a</sup>	Pesquisa/módulo/perguntas	Levantamentos em 2006 <sup>a</sup> ou posteriormente	Pesquisa/módulo/perguntas
Nicarágua	1998	Módulo na Pesquisa Nacional de Domicílios sobre Medição do Nível de Vida (ENHMNV)		
Panamá			2006 2011	Módulo em Pesquisa de Propósitos Múltiplos Pesquisa Nacional de Uso do Tempo
Paraguai	2001	Perguntas na Pesquisa de Domicílios		
Peru			2006 2010	Perguntas integradas à Pesquisa Contínua de Domicílios Pesquisa Nacional de Uso do Tempo
República Dominicana			2006-2007	Pergunta na Pesquisa Demográfica e de Saúde
Uruguai	2003	Pesquisa em Zona Metropolitana (Universidade da República)	2007, 2011 e 2013	Módulo na Pesquisa Contínua de Domicílios
Venezuela (Rep. Bol. da)			2008-2011	Pesquisa de Uso do Tempo

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Ano de criação do grupo de trabalho sobre estatísticas de gênero da Conferência Estatística das Américas da CEPAL.

## Conclusões

A situação das mulheres na região melhorou de maneira lenta, mas sustentada, durante estes 20 anos. Apesar disso, os avanços foram desiguais e nem sempre nas mesmas áreas, resultando num panorama de progresso muito heterogêneo. Observam-se diferenças importantes entre países e também dentro deles, especialmente no caso dos habitantes das zonas rurais, mulheres indígenas e afrodescendentes, que experimentam múltiplas discriminações, agravando as desigualdades estruturais características da região. Embora as condições para que as mulheres exerçam sua autonomia tenham melhorado notavelmente, persistem importantes desafios; um dos principais se refere a consolidar os avanços já alcançados ante o risco de reais retrocessos marcados pelo peso da cultura política e social dos países. Este é, sem dúvida, o maior risco que os países assinalaram.

As mudanças jurídicas, sobretudo o quase desaparecimento de leis abertamente discriminatórias, são um dos avanços mais generalizados e que abrangem quase todos os países da América Latina e do Caribe. O reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres foi se consolidando em cada um dos países da região e tem sido reconhecido tanto no âmbito constitucional em vários casos como em leis específicas sobre igualdade, planos nacionais, projetos e programas. Entre os avanços impensáveis há 20 anos, temos o reconhecimento em vários países da diversidade de famílias e as reformas do matrimônio, que, além de sua importância jurídica, demonstram mudanças culturais significativas.

Os avanços na autonomia na tomada de decisões ocorreram graças às reformas institucionais no poder executivo, poder legislativo, sistema eleitoral e justiça, mas a região também demonstrou uma mudança na cultura democrática e, na última década, elegeu mulheres no máximo nível representativo. Deste modo, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica e Trinidad e Tobago tiveram uma presidenta.

Estes avanços permitiram mais representação e participação e a implementação de agendas de gênero explícitas mediante planos, políticas e orçamentos. Vários países iniciaram a “etiquetagem” de seus orçamentos para poder calcular os recursos destinados à igualdade. A falta de recursos, somada às resistências culturais dos encarregados das decisões e operadores de programas, frequentemente gera ameaças à estabilidade institucional dos mecanismos para o avanço da mulher e, em consequência, o debilitamento do avanço dos direitos das mulheres. Nestes anos, em várias ocasiões tentou-se dissolver ou limitar o alcance dos mecanismos tratando de fundi-los com políticas de família, limitá-los a grupos vulneráveis ou considerar as políticas de igualdade como políticas assistenciais. Na maioria dos casos, a mobilização ativa das organizações de mulheres e o apoio da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe impediram retrocessos institucionais. É nesse contexto que se deve entender

o significado da importância atribuída à hierarquia institucional e ao reconhecimento da especificidade das políticas de gênero. No caso do Caribe, cabe assinalar que 10 de 14 países não informam políticas de gênero (cinco dos 10 estão em processo de formulação). Nesta sub-região, o mandato dos mecanismos para o avanço da mulher nem sempre é apoiado por um marco jurídico, mas se integra em planos de ação, o que permitiu a realização de ações em favor das mulheres.

O crescimento demográfico e econômico fará com que nas próximas décadas se expanda velozmente a demanda de energia, água, minerais e alimentos. O acesso a cada um desses recursos e seu consumo já é um reflexo da desigualdade e marca os desafios futuros, posto que em todos eles deve-se levar em conta o impacto diferenciado na vida de homens e mulheres. As mudanças demográficas alterarão o poder econômico dos países e o equilíbrio mundial de forças e influirão na demanda de bens e serviços e nos movimentos migratórios (Howe e Jackson, 2011).

Uma dimensão muito importante para a eficácia das políticas é a presença de mulheres em todas as esferas de tomada de decisões. Os avanços no fortalecimento da voz e participação das mulheres exigiram reformas institucionais no poder executivo, poder legislativo, sistema eleitoral e justiça. Neste sentido, as leis de cotas implementadas pelos países foram cruciais, embora, conforme já assinalado, falte impor a devida punição em caso de descumprimento. Podemos destacar outras duas reflexões recorrentes nos relatórios: a necessidade de fortalecer os sistemas estatísticos com enfoque de gênero (matéria obrigatória para a formulação de políticas públicas de igualdade) e as leis e planos nacionais de igualdade.

No âmbito da autonomia econômica, a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho ocorreu em todos os países com diferentes velocidades e intensidades. A participação das mulheres no mercado de trabalho manteve suas principais características: as que possuem um nível educativo mais alto, menores cargas familiares e mais recursos para adquirir serviços de cuidado têm uma maior participação econômica. A estrutura do mercado de trabalho não se modificou; se a isto somarmos os dados sobre distribuição do tempo entre mulheres e homens, observamos que os custos da participação no mercado de trabalho foram assumidos de maneira individual e privada pelas mulheres. As políticas públicas não foram capazes de melhorar as condições de acesso das mulheres ao mercado de trabalho nem de garantir sua permanência ao longo de seu ciclo vital, o que se traduz em uma clara desvantagem com respeito aos homens na hora de ter uma trajetória profissional e receber remunerações equivalentes às dos homens, bem como o direito a uma pensão para enfrentar a velhice com dignidade e sem dependência.

Como desafio futuro, os países deverão formular políticas que não só melhorem o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e apoiem sua permanência nele, mas também integrem o trabalho não remunerado e o trabalho remunerado. Terão que dedicar-se a desarticular as barreiras da segmentação ocupacional que mantêm as mulheres majoritariamente nos setores de serviços e cuidados. Deverão também superar a brecha de remuneração e os obstáculos ao desenvolvimento da carreira e ascensão profissional, a discriminação étnica e racial que se agrega às desigualdades de gênero e a ausência de proteção social e de sistemas de cuidados. Enquanto as políticas não conseguirem redistribuir o tempo e o trabalho (remunerado e não remunerado) entre homens e mulheres, além de implementar a corresponsabilidade no cuidado das pessoas não só entre homens e mulheres, mas entre a família, o Estado e o mercado, não será possível reduzir a desigualdade.

No âmbito da autonomia física e dos direitos sexuais e reprodutivos, avançou-se em vários aspectos. Foram aprovadas leis sobre violência contra a mulher, de despenalização do aborto e de anticoncepção de emergência, embora com certas restrições, como a necessidade de apresentar uma receita médica.

A mortalidade materna, embora tenha diminuído, continua sendo um desafio para os países da região, tanto em termos de medição como de sua total superação. Por outro lado, os avanços no tema da violência contra as mulheres se concentraram no terreno legislativo e de atenção a vítimas. O desafio que se apresenta hoje na maioria dos países é o acesso à justiça para obter uma efetiva aplicação das leis e normas.

Os governos da região coincidiram em assinalar que é preciso superar os obstáculos e as barreiras culturais que freiam o avanço efetivo dos direitos das mulheres e a igualdade entre os gêneros e mudar os padrões culturais misóginos que prejudicam as mulheres e permitem a aceitação cultural da violência contra elas.

Os avanços trouxeram também dificuldades na aplicação das novas normas, porque em muitos países o peso dos costumes influi de maneira negativa na interpretação e aplicação das leis. Isto ocorreu em casos relativos ao mandato dos mecanismos para o avanço da mulher, as leis de cotas, a educação sexual e outros nos quais, apesar de contar com um quadro legislativo alinhado com as convenções internacionais sobre direitos humanos e constituições abertamente favoráveis à igualdade de gênero, não foram aprovados políticas, programas ou recursos para o cumprimento dos objetivos.

O certo é que, para continuar avançando na implementação da igualdade na região, é necessário contar com um enfoque transversal de gênero na formulação, aplicação e acompanhamento tanto das políticas públicas dos países como dos acordos celebrados na construção da agenda para o desenvolvimento depois de 2015.

Em conclusão, o progresso registrado foi lento e insuficiente devido à combinação de pelo menos três fatores. Em primeiro lugar, o peso da crise dos anos 80 e a posterior aplicação de programas de ajuste estrutural caracterizados por um papel limitado do Estado, as medidas de desregulação do mercado de trabalho e a focalização das políticas sociais, todos implementados sem considerar os efeitos diferenciados em mulheres e homens. Em segundo lugar, a força política dos atores interessados em implementar políticas de igualdade, especialmente econômicas, não foi suficiente para acessar recursos político-institucionais e orçamentários suficientes. Em terceiro lugar, a resistência à mudança, junto com uma alta tolerância à discriminação nas instituições, especialmente no sistema político, judicial, empresarial e sindical. Nesse contexto, as transformações ocorridas durante 20 anos, embora desiguais, são profundas, e é de esperar que, ao articular-se com a agenda para o desenvolvimento depois de 2015, recebam o impulso necessário para obter igualdade real e desenvolvimento sustentável.



## Bibliografia

- CARICOM (Comunidade do Caribe) (2014), “Institutional strengthening of national gender/women’s machineries (NWMS)”.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014a), *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2014b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014: el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2014c) “Caribbean Synthesis Review and Appraisal Report On the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action”. Alicia Mondesire (ed.), Port of Spain, sede sub-regional da CEPAL para o Caribe.
- \_\_\_\_\_(2013a), *Observatório da Igualdade de Género da América Latina e do Caribe. Relatório anual 2012. Os bônus na mira: aporte e carga para as mulheres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2013b), *Mulheres na economia digital: superar o limiar da desigualdade* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2013c), “Mujeres indígenas en América Latina: Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2013d), “Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento”, *Relatório da primeira Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe* (LC/L.3774), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2013e), “Consenso de Santo Domingo”, *Relatório da XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe* (LC/L.3789), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2013f), “El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres”, Santiago do Chile, inédito [on-line], [http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/El\\_Gasto\\_Etiquetado\\_para\\_las\\_Mujeres\\_en\\_Mexico\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/El_Gasto_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexico_ESP.pdf).
- \_\_\_\_\_(2012), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2011), *Observatório da Igualdade de Género da América Latina e do Caribe. Informe Anual 2011: O salto da autonomia, das margens ao centro* (LC/W.436), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2010b), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago, Chile, Nações Unidas.
- \_\_\_\_\_(2010c), “Consenso de Brasília”, *Relatório da XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe* (LC/L.3309), Santiago do Chile.

- \_\_\_\_\_ (2010d), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Consenso de Quito”, *Relatório da décima Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9/3)), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Panorama Social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago do Chile.
- CEPAL/ACNUDH (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe / Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos) (2005), *Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)*, Santiago do Chile [on-line] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/compilacion-de-observaciones-finales-del-comite-para-la-eliminacion-de-la>.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia) (2013), “Equidad de género para las mujeres”, *Documento CONPES SOCIAL*, N° 161, Bogotá.
- Durán, María Ángeles (2015), “Género y desarrollo: la igualdad de género frente a la agenda para el desarrollo después de 2015”, *serie Asuntos de Género*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Fernós, María Dolores (2010), “National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 102 (LC/L.3203-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Guzmán, Virginia e Sonia Montaña (2012), “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, *serie Asuntos de Género*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Howe, Neil e Richard Jackson (2011), *Global Aging and the Crisis of the 2020s* [on-line] <http://csis.org/publication/global-aging-and-crisis-2020s>.
- Katz, Jorge e Martin Hilbert (2003), *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective* (LC/L.1845), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) [on-line] [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents\\_Overview.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/11672/Contents_Overview.pdf).
- Marco, Flavia (coord.) (2004), “Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Montaña, Sonia (coord.) (2011), “Una mirada a la crisis desde los márgenes”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2504-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2007), *Manual de capacitación. Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2726), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Montaña, Sonia e Mariana Sanz Ardaya (2009), “Movimientos sociales de mujeres. El feminismo”, *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Cuaderno de Gobernabilidad Democrática, N° 4, Fernando Calderón (coord.), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Nações Unidas (2013), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/L.3590/Rev.1), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2004), *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe sobre el tercer período de sesiones (10 a 21 de maio de 2004)* (E/2004/43; E/C.19/2004/23), Nova York.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe del Consejo Económico y Social, 1997* (A/52/3), Nova York, setembro.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20/Rev.1), Nova York.
- Ocampo, José Antonio (2009), “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), abril.
- OIM (Organização Internacional para as Migrações) (2006), *Trata de personas: aspectos básicos*, México, D.F., Comissão Interamericana de Mulheres (CIM)/ Instituto Nacional de Migración.

- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2013a), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/ONU-Mulheres.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organização Mundial da Saúde) (2010), *Vision 2030: the resilience of water supply and sanitation in the face of climate change*, Genebra [on-line] [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/vision\\_2030\\_9789241598422.pdf?ua=1](http://www.who.int/water_sanitation_health/vision_2030_9789241598422.pdf?ua=1).
- OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) (2014), *Resumen del informe Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott e outros [on-line] [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=21425&Itemid](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21425&Itemid).
- Provoste, Patricia e Alejandra Valdés (2000), “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras”, *Documento de Trabajo*, Nº 3, Santiago do Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Rodríguez, Corina e Noemí Giosa (2010), “Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica”, *serie Mujer y Desarrollo*, Nº 97 (LC/L.3154-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Wong, Laura e Iñez Helena Oliva Perpétuo (2011), “El estudio de la salud reproductiva y los censos de 2010: la fecundidad adolescente y la mortalidad materna”, *Notas de Población*, Nº 92 (LC/G.2496-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rosales, Osvaldo e Mikio Kuwayama (2012), *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Libros de la CEPAL, Nº 114 (LC/G.2519-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.12.II.G.12.
- Ruiz, Magdalena (2011), “La mortalidad materna en los censos. Recomendaciones CELADE” [on-line] <http://apuntesdedemografia.com/2011/11/08/la-mortalidad-materna-en-los-censos-recomendaciones-celade/>.
- Scuro, Lucía e Néstor Bercovich (eds.) (2014), *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, Libros de la CEPAL, Nº 131 (LC/G.2621-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- SELA (Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe) (2010), *Desarrollando mujeres empresarias: la necesidad de replantear políticas y programas de género en el desarrollo de PYMES*, Caracas.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 61 (LC/L.2848-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).





Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)