

Democracia e Governação

ELIZABETH POWLEY E SANAM NARAGHI ANDERLINI

Os líderes políticos, as visões que promovem e os sistemas e valores que trazem para governar um país desempenham um papel essencial na promoção da paz e do desenvolvimento, na promoção da opressão ou no ressurgimento do conflito. Uma vez que existe tanto em jogo, durante as negociações de paz existe frequentemente uma grande competição pelo poder e pela perspectiva de controlar um governo. Para países que têm pouca ou nenhuma experiência com governação democrática, os desafios são imensos. Mas o ambiente pós-conflito proporciona uma oportunidade para os países criarem novas estruturas de governo e sistemas de “boa governação”. Em situações em que a comunidade internacional se comprometeu com a construção do Estado, as suas instituições assumem algumas responsabilidades por questões relacionadas com a democracia e a governação. É muitas vezes um período em que a ajuda internacional está mais rapidamente disponível e a participação da sociedade civil é incentivada. Também é um período de oportunidades para as mulheres. De acordo com a União Inter-Parlamentar (IPU), nos últimos cinco anos os países em situação de pós-conflito “apresentaram-se proeminentemente nos 30 primeiros lugares da classificação mundial da IPU de mulheres em parlamentos nacionais.”¹ Em particular, esses países têm sido eficazes no uso das quotas e assentos reservados para “assegurar a presença e participação das mulheres em instituições recentemente criadas.”²

1. O QUE É GOVERNAÇÃO?

O termo “governação” refere-se ao processo de tomada de decisão e às formas como as decisões são implementadas (ou não). Em qualquer dado sistema, o governo é o principal actor, mas outros podem influenciar o processo. Os actores não estatais, como os líderes religiosos ou tribais, sociedade civil, principais proprietários de terras, sindicatos de trabalhadores, instituições financeiras, o exército e os grupos baseados na comunidade podem desempenhar papéis importantes.

Um bom sistema de governação é caracterizado pelo seguinte:³

- participado – estimuladora de uma ampla participação dos cidadãos na tomada de decisão;
- orientado para o consenso – tenta alcançar decisões com base em acordo generalizado;
- transparente – aberta ao escrutínio nos processos de tomada de decisão;
- solícito – escuta e responde às necessidades dos seus cidadãos;
- eficaz e eficiente – presta os serviços básicos; e
- equitativo e inclusivo – não exclui sectores da população, especialmente os que são mais vulneráveis ou marginalizados.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

Existem muitas instituições multi- e bilaterais que estão preocupadas com a promoção do que denominaram “boa governação” nos países em situação de pós-conflito e em desenvolvimento. Cada uma dessas instituições define boa governação de modo ligeiramente diferente e desenvolveu os seus próprios indicadores, segundo os quais medem e avaliam o progresso relativamente à boa governação. O Banco Mundial, por exemplo, identificou seis indicadores de boa governação “para ajudar os países a identificarem áreas de debilidade para que as estratégias de desenvolvimento das capacidades e assistência sejam mais eficazes.” Esses indicadores são:

- opinião e responsabilidade;
- estabilidade política e ausência de violência;
- eficiência do governo;
- qualidade reguladora
- estado de direito; e
- controlo da corrupção.⁴

Os actores internacionais consideram “boa governação” a chave para a criação de paz sustentável e desenvolvimento de longo prazo.⁵ O progresso relativamente à boa governação é cada vez mais usado como um requisito para a prestação de ajuda.

Apesar das variações nas definições e indicadores de boa governação, a maioria das instituições concorda que boa governação inclui tipicamente esforços de democratização e descentralização, a introdução de eleições livres e justas, políticas participadas, a criação de uma sociedade civil independente, a garantia de uma imprensa livre e independente e respeito pelo estado de direito. Cada um destes tópicos, entre outros, é discutido abaixo.

2. QUAIS SÃO AS COMPONENTES CHAVE DA “BOA GOVERNAÇÃO”?

Em países envolvidos em processos de paz, as questões relativas à governação consomem frequentemente uma quantidade significativa das discussões; a abordagem de exigências de democratização, incluindo eleições e prazos para a transição, é típica. Outros elementos com ela relacionados incluem discussões envolvendo a natureza da participação política, sistemas eleitorais, questões de transparência e separação de poderes, como se discute abaixo.

DEMOCRATIZAÇÃO

Democracia é um sistema de governo no qual o poder é investido no povo (a população) e exercido através de representantes escolhidos em eleições livres e justas. Mas uma democracia não significa apenas que “a maioria governa”. Uma democracia também inclui e protege os direitos humanos das minorias e respeita visões e opiniões múltiplas e “plurais”. Numa democracia as pessoas têm direitos como cidadãos, mas têm também a responsabilidade de participar no sistema de governação.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

Existem muitas versões de democracias em todo o mundo (e.g. eleitorais, consultivas) e debates contínuos sobre a extensão na qual “um modelo serve para todos” relativamente à democracia. O processo que um país atravessa na tentativa de se tornar mais democrático é referido como **democratização**. Para que um país seja verdadeiramente democrático, todos os seus cidadãos – homens e mulheres – têm que ser capacitados para participarem totalmente no processo de governação (como cidadãos, eleitores, activistas, funcionários públicos, juizes, funcionários eleitos, etc.).

ELEIÇÕES LIVRES E JUSTAS

Uma eleição é o procedimento pelo qual os cidadãos de um país escolhem os seus representantes e líderes e lhes atribuem autoridade. As eleições têm que ser realizadas regularmente, de modo que os funcionários eleitos permaneçam responsáveis perante a população; se eles não cumprirem as suas responsabilidades perante o eleitorado, na eleição seguinte os votos poderão ditar a sua saída da função. As eleições têm que ser realizadas num período de tempo que é prescrito na constituição ou lei fundamental. Para que uma eleição seja verdadeiramente democrática, tem que ser:

- universal – Todos os cidadãos de um país têm que ter o direito de votar e de ser eleitos, sem discriminação com base no sexo, raça, língua, religião ou filiação política.
- igual – O valor de cada voto tem que ser o mesmo.
- secreta – A votação tem que ser privada de modo que os cidadãos possam participar sem medo; apenas o eleitor deve saber em quem vota.
- directa – Os eleitores têm que poder escolher os seus próprios líderes sem um intermediário.
- escolha ampla – Os eleitores têm que ter a oportunidade de escolher entre vários candidatos disponíveis.

O primeiro país autónomo que concedeu às mulheres o direito de votarem nas eleições foi a Nova Zelândia, em 1893. As mulheres no Kuwait, em 2004, ainda não têm o direito de votar.

DESCENTRALIZAÇÃO

Uma componente cada vez mais importante da democratização em muitas partes do mundo é a **descentralização**. Descentralização é o processo de transferir a autoridade e responsabilidade do governo central para níveis provinciais e locais. Os países procuram a descentralização por uma variedade de razões, incluindo um desejo de tornar o governo mais receptivo e responsável para com as necessidades da sua população e/ou para responder à pressão dos doadores para “reduzir” os orçamentos do governo central.

A Descentralização é baseada na noção de que vários níveis de governo têm diferentes conhecimentos e capacidades para abordar os problemas. Por exemplo, as políticas de defesa nacional e monetárias estão claramente melhor colocadas a nível nacional, mas no que concerne as escolas, protecção da polícia local, e alguns serviços públicos são frequentemente melhor determinados a nível local com participação da comunidade.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

Contudo, críticos da descentralização argumentam que esta enfraquece partes do estado que, para bem da construção da paz e da segurança humana, necessitam de ser reforçadas.

Existem três tipos de descentralização: política, administrativa e fiscal. A descentralização política envolve a eleição de líderes de nível local. A descentralização administrativa ocorre quando algumas das tomadas de decisão do governo são geridas a nível local. E a descentralização fiscal refere-se à partilha, por parte do governo nacional, da responsabilidade orçamental da arrecadação de receitas e realização de despesas, com os representantes do governo local.

Os processos de descentralização incluem frequentemente eleições a nível local. Proporcionam uma oportunidade importante para as mulheres se envolverem na tomada de decisão nas suas comunidades. Nas eleições de sector e de distrito do Ruanda, em 2001, foi introduzida uma técnica especial de “votação tripla”, que resultou na eleição de mulheres para 27 por cento dos assentos do conselho distrital. Nessas eleições, cada eleitor escolheu um candidato geral, uma candidata mulher, e um candidato jovem. Este sistema não reservou apenas assentos para as mulheres e os jovens, também exigiu que todo o eleitorado votasse em mulheres. Deste modo, o programa de descentralização do Ruanda começou por tornar a eleição de mulheres socialmente mais aceitável.⁶

POLÍTICAS PARTICIPADAS E PARTIDOS POLÍTICOS

O conceito de “políticas participadas” refere-se ao envolvimento de todos os cidadãos na política e na formulação das políticas. Isto exige uma relação entre o governo e a sociedade, na qual a participação dos cidadãos e a pluralidade das visões são incentivadas. Isto pode ser apoiado pelo reforço dos partidos políticos, incentivando a participação dos grupos marginalizados, como as mulheres e os jovens, e reforçando a sociedade civil (descrita abaixo).

O direito de reunir e articular visões políticas é um princípio chave da boa governação e democratização. Os partidos políticos são uma das pedras angulares de um sistema político democrático. Os partidos são críticos porque fornecem uma estrutura para a participação política de pessoas com convicções e interesses semelhantes. Ao juntarem-se, indivíduos, que de outro modo não seriam influentes, podem fazer ouvir as suas vozes no processo político através do seu apoio a um partido político. Os partidos políticos também proporcionam aos líderes um espaço no qual aprender as competências necessárias para governar uma sociedade.⁷ Uma democracia deve ter mais do que um partido principal e viável, de modo que um único grupo não domine o governo e os eleitores tenham escolha. Este princípio é denominado **multipartidarismo**. A filiação nos partidos políticos tem de ser voluntária.

Pode ser difícil para as mulheres alcançarem posições de liderança nos partidos políticos e serem seleccionadas como candidatas porque, em muitos países, os partidos operam ou regem-se sem regras partidárias escritas ou procedimentos transparentes. Essa falta de abertura permite o florescimento de sistemas de protecção e “redes de mais velhos”, excluindo efectivamente as mulheres das posições de tomada de decisão e das listas de candidatos.

Em alguns países, os partidos políticos adoptaram **quotas** internas para a participação das mulheres, para assegurar que avançam sempre um determinado número de mulheres

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

candidatas. Países tão diferentes como a Argentina, Botswana e França, todos têm partidos políticos que atribuem mandatos de participação às mulheres.⁹

Uma estratégia de advocacia importante para as mulheres é trabalhar com partidos políticos para assegurar que a **plataforma** do partido, a declaração formal dos princípios e posições que o partido apoia, descrevem as suas posições sobre as questões importantes para a mulher.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER¹⁰

As mulheres estão sub-representadas em cargos eleitos e nas estruturas formais do governos em todo o mundo por várias razões, incluindo por atitudes sociais discriminatórias, falta de educação e preparação e barreiras estruturais à sua participação democrática. Os desafios específicos – e algumas formas de os ultrapassar – são listados abaixo.

Registo dos Eleitores e Votação: A participação das mulheres como eleitoras nas eleições é uma expressão crítica dos seus direitos de cidadãs numa democracia. Mesmo que o direito ao voto não seja formalmente negado, existem barreiras significativas à participação das mulheres como eleitoras. Por exemplo, a fim de se registarem para votar, são geralmente exigidos documentos de identidade e nacionalidade. Isto pode ser difícil para mulheres que não têm documentação no seu próprio nome ou, particularmente em situações de conflito, para mulheres que são deslocadas internas ou fugiram dos seus países e perderam a sua documentação.¹¹ Muitas vezes as assembleias de voto são muito longe e as mulheres não têm transporte ou a viagem é restringida por costume e tradição. Os horários da votação também podem ser difíceis para mulheres que trabalham ou para aquelas que têm a responsabilidade de cuidar das crianças. Uma outra preocupação é o problema da “votação familiar”, que é a prática das mulheres serem conduzidas às cabinas de voto pelos seus maridos, que efectivamente votam por elas. Este é um problema sério em alguns países e é uma violação clara do direito das mulheres de votarem em eleições livres e justas.

Os administradores das eleições devem incluir nas suas fileiras mulheres e homens sensíveis ao género e têm que adoptar políticas que não discriminem as mulheres injustamente.¹² Se as mulheres não tiverem documentos de identidade oficiais, a sua identidade e elegibilidade como eleitoras pode ser comprovada por outros na aldeia/comunidade. Observadores internacionais das eleições devem receber formação de sensibilidade para com o género, de modo a serem capazes de observar e abordar os desafios que as mulheres eleitoras enfrentem. O dia das eleições deve ser um feriado, ou as assembleias de voto devem permanecer abertas por horários alargados e ser perto ou em localidades centrais (e.g. escolas, igrejas, mesquitas), acessíveis a toda a população, incluindo às mulheres. Os boletins de voto devem incluir fotografias e símbolos dos partidos para ajudar os eleitores analfabetos (um número desproporcional dos quais são mulheres).

Educação dos Eleitores: A educação dos eleitores inclui formação sobre tópicos como os mecanismos da votação (e.g. que o voto deve ser secreto) e a responsabilidade dos funcionários eleitos para com os eleitores. As mulheres, particularmente as mulheres rurais, são menos passíveis de terem acesso a recursos de educação dos eleitores ou de serem preparadas para exercerem o seu direito de voto que os homens. Um projecto bem sucedido em preparação das primeiras eleições democráticas na **África do Sul**, em Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

1994, alcançou as mulheres eleitoras usando deliberadamente mulheres como formadoras e agendando sessões de formação separadas por sexo, de modo que as mulheres pudessem expressar as suas preocupações e fazer perguntas sem serem interrompidas pelos homens.¹³

O Trabalho inter-partidário das Mulheres pela Prosperidade no Camboja

A governação no Camboja é caracterizada pela violência política, intimidação e, devido à dominação de um partido político – O Partido Popular Cambojano – pela ausência de cooperação inter-partidária. A detenção de tanto poder por um partido teve consequências negativas no alinhamento inter-partidário das mulheres com a finalidade de promover as questões do género, particularmente a nível nacional.

Apesar disso, e perante perseguições e ameaças, as mulheres cambojanas a trabalhar através das ONGs, estão na linha da frente da construção de pontes entre as linhas dos partidos. Women for Prosperity (Mulheres pela Prosperidade) (WfP) é uma das organizações mais eficazes neste sector. Liderada pela retornada Pok Nanda, a WfP implementou um programa pioneiro que não só incentiva e possibilita às mulheres entrarem na política, mas também une desuniões inter-partidárias a nível comunal. Na sua rede estão mulheres membros do conselho de todos os lados, incluindo os três principais partidos políticos. A WfP concentra-se nos desafios comuns enfrentados pelas mulheres na política, independentemente da ideologia, e fornece assessoria contínua, desenvolvendo assim as suas capacidades ao longo do tempo. Em preparação das eleições do conselho comunal de 2000, a WfP apoiou 5.527 candidatos, oferecendo orientação no discurso público, assistindo na redacção dos discursos, respondendo a perguntas dos eleitores e combatendo os desafios dos membros masculinos do partido desfavoráveis à participação das mulheres. Com planos para formalizar uma rede nacional, a WfP forjou novo terreno político para a participação das mulheres. Também forneceu um modelo efectivo para a cooperação inter-partidária, que é limitado nos níveis políticos mais altos.

Educação Cívica: Os programas de educação cívica são uma oportunidade de dar formação e sensibilizar os cidadãos sobre, por exemplo, os seus direitos e responsabilidades, princípios democráticos, a constituição e boa liderança. A educação cívica é um processo mais longo e extensivo do que a educação dos eleitores. Deve começar nas escolas e nas comunidades muito antes de as eleições serem agendadas e continuar após estas terem sido realizadas.

A educação cívica é baseada no conceito de que uma democracia necessita de uma população informada e crítica para ter sucesso. Os programas de educação cívica também fornecem uma oportunidade de confrontar atitudes e preconceitos que impedem a participação das mulheres na governação do país; estes deveriam enfatizar os direitos e capacidades das mulheres.

Financiamento para as Campanhas: Fazer campanha para um cargo político é, em qualquer país, um assunto dispendioso e que consome muito tempo. Os custos iniciais podem incluir lançar uma petição, estabelecer uma sede de campanha, levar o nome a ganhar reconhecimento, assegurar a nomeação do partido, comprar material de propaganda, realizar actividades para chegar aos eleitores e até mesmo fazer um depósito monetário para participar na eleição. Existe uma variedade de formas pelas quais os Estados e os partidos políticos legislam e gerem as eleições e os processos de

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

campanha. Em alguns países, os partidos têm um período de tempo limitado para fazerem campanha. Noutros casos, os orçamentos para as campanhas dos partidos políticos, ou o nível da exposição nos media e propaganda que lhes é permitida, são limitados pela lei. Para as mulheres candidatas – particularmente para as que concorrem a um cargo pela primeira vez – angariar fundos suficientes para disputar a eleição pode ser um desafio significativo, especialmente quando competem com concorrentes homens. Contudo, algumas das barreiras podem ser ultrapassadas entrando nas redes e eleitorados de base. Na **Irlanda do Norte**, a Coligação das Mulheres da Irlanda do Norte (NIWC) não tinha fundos no início da sua campanha de seis semanas, mas os seus membros contribuíram com os seus próprios fundos e a sua rede produziu materiais de campanha (usando caixas de cartão e outros materiais domésticos) nas suas casas.

Sistemas Eleitorais: Existe uma variedade de sistemas eleitorais por todo o mundo. Dois dos mais comuns – sistemas de representação proporcional e maioritário – têm o potencial de produzir resultados muito diferentes para as mulheres candidatas.

Nos **sistemas de representação proporcional (RP)**, os assentos são divididos entre os partidos com base na percentagem global de votos que cada partido obtém (e os assentos são preenchidos por candidatos das listas dos partidos políticos). Em cada distrito múlti-membros, é eleito mais de um funcionário. A RP é conhecida como um sistema “favorável às mulheres”, porque os distritos multi-membros proporcionam mais oportunidades para as mulheres serem eleitas – quanto mais assentos, tanto maior o potencial de as mulheres serem eleitas. Treze dos quinze primeiros países em termos de representação de mulheres no parlamento, são países com sistemas de RP.¹⁴ Uma das dificuldades geralmente citadas para estes sistemas, é que os partidos políticos muitas vezes não conseguem ganhar assentos suficientes para governarem sozinhos, forçando os partidos a estabelecer governos de coligação. Isto pode levar potencialmente a coligações grandes e de difícil gestão, que têm dificuldade em governar, mas pode também ser visto como um ponto forte, uma vez que assegura que vários grupos estão representados no governo de coligação.

Nos sistemas de RP, estudos mostram que listas fechadas (em que os eleitores escolhem com base apenas na filiação partidária) são frequentemente mais conducentes à eleição de mulheres candidatas do que as listas abertas, contanto que as mulheres estejam em posições passíveis de ganhar nas listas fechadas. Nos sistemas de lista aberta, os eleitores têm a possibilidade de votar para qualquer um dos candidatos da lista, o que é preocupante, porque muitas vezes os eleitores evitam intencionalmente votar nas mulheres que estão entre os candidatos. Listas fechadas são especialmente eficazes para as mulheres, se os partidos políticos as colocarem ou suficientemente no topo da lista nas listas do partido ou alternadas com os homens numa lista tipo **zebra** (linha sim linha não está uma mulher) ou tipo fecho de correr.¹⁵ O Congresso Nacional Africano, na **África do Sul**, determina que seja listada uma mulher em cada terceiro candidato na lista do partido; as mulheres detêm 32 por cento dos assentos no parlamento.

Num **sistema maioritário** apenas um funcionário representa cada distrito e a pessoa que obtiver a maioria dos votos ganha o assento imediatamente. É um sistema muito mais difícil para as mulheres candidatas que procuram ganhar as eleições. No congresso dos Estados Unidos, que usa um sistema maioritário, as mulheres detêm apenas 14 por cento dos assentos.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

Órgãos de Gestão Eleitoral: Muitos países têm órgãos de gestão eleitoral (OGEs) que visam aumentar a confiança e participação públicas nos processos eleitorais. Os OGEs têm mandatos variados, mas entre as suas actividades principais estão:

- promover e garantir a transparência nos assuntos financeiros dos partidos políticos;
- analisar as leis eleitorais e promover melhores práticas;
- incentivar maior participação pública nas eleições e compreensão dos processos e princípios democráticos; e
- garantir que exista igualdade eleitoral tanto regional como sectorialmente – por outras palavras, que as identidades e os interesses das comunidades sejam representados.

Os OGEs podem desempenhar um papel chave no realce das questões do género nas eleições, identificando os obstáculos que impedem a participação das mulheres, bem como na condução dos programas de educação dos eleitores com abrangência das mulheres.

Quotas:¹⁶ Uma das mais decisivas, mas controversas, formas de garantir que as mulheres estejam representadas entre os funcionários eleitos, é a adopção de quotas que separam ou reservam assentos para as mulheres. Algumas pessoas consideram que as quotas são injustas e não são democráticas, porque exigem que os eleitores elejam pessoas que de outro modo talvez não escolhessem. Outras pessoas receiam que as mulheres que chegam a cargos eleitos devido às quotas não sejam respeitadas porque não foram eleitas pelos seus próprios méritos, mas devido ao seu sexo. Por outro lado, muitas pessoas são a favor das quotas porque elas rectificam a exclusão histórica e ultrapassam as barreiras existentes. As quotas podem também garantir que as mulheres atinjam uma massa crítica nas legislaturas, de modo que as mulheres individuais não sejam representantes simbólicas isoladas. Os que apoiam as quotas fazem-no fundamentalmente porque consideram que a participação das mulheres é valiosa e necessária para a governação democrática.

Existe uma variedade de quotas: as mandatadas pelas constituições, as legisladas pelos parlamentos e as adoptadas internamente pelos partidos políticos. No **Uganda**, um assento de cada distrito parlamentar tem que ser detido por uma mulher, o que é um sistema conhecido por **assentos reservados**. Em 2004 no Iraque, a Lei da Transição Administrativa, não exigiu uma quota, mas fixou uma meta de 25 por cento para a representação das mulheres. Quotas são frequentemente adoptadas como medidas temporárias ou especiais, com a expectativa de que quando puder ser alcançada uma representação equitativa das mulheres sem elas, estas já não serão necessárias. No entanto, é raro as quotas serem removidas após terem sido estabelecidas; muitas vezes são reforçadas. Uma excepção é a Dinamarca, onde os partidos políticos costumavam ter quotas para a representação das mulheres, mas já não precisam delas. Sem quotas, as mulheres na Dinamarca detêm 38 por cento dos assentos no parlamento.¹⁷ Por outro lado, remover as quotas pode ser prejudicial para as mulheres. Um caso a propósito é o Bangladesh; após a expiração da lei das quotas, em Abril de 2001, o número de mulheres deputadas decaiu de dez para dois por cento, na eleição de Outubro de 2001. Uma preocupação importante sobre as quotas é que elas, muitas vezes, não são

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

respeitadas. A **França** é um bom exemplo; a lei exige 50 por cento de representação de mulheres, mas a nível nacional, as mulheres são 12 por cento dos representantes.

Para muitas mulheres activistas, fazer eleger mulheres com o uso de quotas é apenas metade da batalha. As quotas querem garantir que as mulheres são eleitas em números maiores, mas elas não podem garantir que essas mulheres sejam sensíveis ao género ou sensíveis às questões da mulher. As mulheres na sociedade civil devem alcançar proactivamente as mulheres legisladoras e construir coligações para assegurar que é prestada atenção suficiente às preocupações da mulher. Adicionalmente, as mulheres activistas necessitam de conceber mecanismos que responsabilizem as mulheres legisladoras pelos seus eleitorados. As mulheres na sociedade civil devem também trabalhar para apoiar a fazer campanha pelas mulheres candidatas que provaram ser sensíveis às questões da mulher.

SOCIEDADE CIVIL E MEDIA INDEPENDENTES

“ Sociedade civil” refere-se aos sectores não governamentais e, geralmente, não lucrativo (embora algumas definições de sociedade civil incluam a comunidade empresarial e os media). A sociedade civil inclui as organizações não governamentais (ONGs), como associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores, ligas profissionais, grupos religiosos e de advocacia. Também descreve a actividade que ocorre entre o governo e os cidadãos individuais. A sociedade civil é crítica para o desenvolvimento de uma democracia porque pode representar os pontos de vista dos cidadãos, responsabilizar os funcionários eleitos perante a população e monitorizar as instituições democráticas (ver capítulo sobre a sociedade civil).

Do ponto de vista da governação, as leis e procedimentos legais desenvolvidas para o registo das ONGs são também de importância crítica. Em muitos casos, o enquadramento legal funciona como um obstáculo ao estabelecimento de ONGs independentes e transforma-se num veículo do governo para controlo da sociedade civil. Noutros casos, se as leis forem demasiado frouxas, não protegem de entidades que formam ONGs com a finalidade lucrativas ou ganhos políticos.

Muitos países têm rádio e televisão controladas pelo Estado, que o governo usa como um meio para difundir as suas próprias mensagens e visões. Mas uma media independente é um pilar importante da boa governação. Os grupos da sociedade civil e os partidos políticos devem ter o direito de difundir e publicar informação e ideias sem temerem prisão ou pressão indevida. Também é crítico ter uma imprensa verdadeiramente independente que seja céptica para todas as partes, destaque a corrupção por toda a direcção e não seja apenas a “porta-voz” de um grupo ou do outro. Nos Estados com regimes autoritários ou nos estádios iniciais da democracia, a Internet é cada vez mais usada para partilhar informação. De forma semelhante à sociedade civil, a legislação que rege os media e que protege os media independentes é de importância vital e deve ser desenvolvida numa fase inicial.

ESTADO DE DIREITO

Respeito pelo estado de direito é um outro pilar chave da democracia. Significa que a mesma constituição e conjunto de leis governam e protegem toda a gente e que todos os cidadãos são iguais. Requer um sistema judicial independente que seja justo e transparente e que impeça o governo de exercer o poder arbitrariamente.

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

Constitucionalismo e Direitos Legais: A constituição de um país é a sua lei fundamental ou suprema, a sua estrutura legal primordial. Tem que garantir os direitos de todos os seus cidadãos – mulheres e homens – e é crítica para o desenvolvimento de uma democracia estável. Devido à sua importância central, as questões constitucionais e os direitos legais são abordados mais completamente numa secção separada deste conjunto de ferramentas.

Independência Judicial e Imparcialidade: O poder judiciário é o sistema de tribunais que supervisiona os processos legais e constitui o ramo judicial do governo. Os tribunais têm que ser independentes dos outros ramos do governo. “Se não se poder confiar no poder judiciário para decidir os casos imparcialmente, de acordo com a lei e não com base em pressões e influências externas, o seu papel está distorcido e a confiança pública no governo é debilitada.”¹⁸

As mulheres, especialmente, enfrentam desafios vis-à-vis o sistema judicial. Para além das leis e estatutos que discriminam a mulher, “procedimentos judiciais corruptos e a prevalência das redes dos “mais velhos”, tornam, em muitos casos, impossível para as mulheres ganharem batalhas legais de um modo transparente e aberto.”¹⁹ No entanto, as mulheres podem dar contribuições positivas ao sistema de justiça servindo de testemunhas e depondo sobre os abusos. As mulheres juizes também contribuíram significativamente para o desenvolvimento da lei nacional e internacional, especialmente relativamente a crimes de guerra baseados no género. No Tribunal Criminal Internacional para a antiga Jugoslávia, em cada caso que resultou numa reparação significativa de crimes sexuais (perpetrados contra mulheres e homens), estavam mulheres no lugar do juiz (ver capítulo sobre justiça de transição).²⁰

Anti-corrupção: Corrupção no governo é o uso indevido dos bens, fundos ou função públicos para benefício privado. Inclui comportamentos como o desvio de fundos, fraude e a aceitação ou exigência de subornos para a prestação de serviços públicos. Para além de minar o desenvolvimento económico, a corrupção também mina a boa governação. “A corrupção nas eleições e nos órgãos legislativos reduz a responsabilidade e a representação na formulação das políticas; corrupção no judiciário põe de parte o estado de direito e a corrupção na administração pública resulta numa prestação desigual dos serviços.”²¹ Vários estudos demonstraram que as mulheres são menos passíveis de serem corruptas que os homens. Pesquisas da Women Waging Peace concluíram que, no **Camboja**, onde a falta de legislação anti-corrupção é a maior ameaça à boa governação, as mulheres lideravam esforços anti-corrupção na sociedade civil e os agentes femininos da polícia eram tidos por ser menos corruptas que os seus colegas masculinos.²²

Direitos Humanos: Direitos humanos são os direitos e as liberdades básicas a que todos os seres humanos têm direito. Os direitos humanos mais básicos incluem o direito à vida e à liberdade, liberdade de pensamento e de expressão e igualdade perante a lei. O respeito e protecção dos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias e das mulheres, são uma pedra angular de qualquer democracia. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta das NU são apenas dois dos muitos instrumentos internacionais que delineiam os direitos humanos básicos e universais (ver capítulo sobre direitos humanos). A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de 1979, trata especificamente dos direitos humanos da mulher. É internacionalmente reconhecido que “a discriminação contra a

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

mulher, em particular sob a forma de violência, está entre os problemas mais sérios por resolver nos direitos humanos, penetrando em todos os aspectos dos direitos humanos.”²³ Mesmo que os tratados internacionais tenham sido ratificados e que os sistemas legais nacionais protejam nominalmente a mulher, as leis costumeiras, atitudes sociais e práticas culturais podem violar os direitos humanos da mulher.

Monitorizar e defender os padrões dos direitos humanos requer responsabilizar os governos, o exército, os partidos políticos e outros actores. Frequentemente, a sociedade civil desempenha um papel importante de vigilante ou de monitor e é crítica para a promoção dos direitos humanos. As mulheres, por todo o mundo, formaram ONGs para monitorizar as violações dos direitos humanos, instruir mulheres sobre os seus direitos e promover a adesão aos padrões internacionais (ver capítulo sobre os direitos humanos).

3. QUEM CONCEBE E IMPLEMENTA OS PROGRAMAS DE GOVERNAÇÃO?

Embora a governação seja muitas vezes vista como a responsabilidade das autoridades nacionais, em consequência dos conflitos os actores internacionais por vezes fornecem uma cobertura sob a qual são formadas novas estruturas nacionais.

Em **Timor Leste** (2000), a missão das NU foi responsável por estabelecer um novo Estado, completo com sistemas de poder executivo, parlamento e poder judiciário. No **Camboja** (começando em 1993), a UNTAC (a Autoridade de Transição das NU) estava efectivamente encarregada de dirigir o país, enquanto as autoridades nacionais estavam ainda a desenvolver as suas capacidades e a desenvolver-se em entidades operacionais, incluindo os ramos executivo e legislativo. No **Afeganistão** (com início em 2001), a missão das NU está a tentar desempenhar um papel de suporte para as autoridades governantes, mas na realidade têm maior capacidade e recursos que os actores nacionais. O Conselho de Segurança das NU determina o mandato das NU em cada país que alberga uma missão.

Adicionalmente às NU, as organizações regionais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), envolveram-se na governação pós-conflito nos esforços de “construção da nação”, particularmente nos Balcãs.

Os países doadores e as suas agências bilaterais de desenvolvimento (e.g. Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional), através dos seus delegados (ONGs internacionais), têm frequentemente um papel na concepção dos programas para apoiar os esforços de democracia e governação a nível nacional. Trabalham em parceria com uma variedade de grupos internacionais e locais, incluindo ONGs, agências de assistência e de desenvolvimento. As suas prioridades são determinadas pelos interesses dos países doadores, bem como pelas necessidades locais (para mais informação sobre os países doadores, ver capítulo sobre reconstrução pós-conflito).

Desde meados dos anos 90, foram dirigidos mais esforços para o reforço das capacidades da sociedade civil se engajar nas questões políticas. No **Camboja**, as agências das NU, como o Programa das NU para o Desenvolvimento e a UNIFEM (o Fundo das NU para a Mulher), foram activos na disponibilização de formação para o

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

desenvolvimento da sociedade civil e das ONGs, incentivando as pessoas a participar nos processos políticos e promovendo valores democráticos. Muitas das ONGs formadas nessa altura continuam ainda a desenvolver-se. Alguns dos indivíduos que participaram nas iniciativas das NU a nível da sociedade civil, concorreram mais tarde às eleições e estão agora nas estruturas formais de governação nacional, como o parlamento e o governo.

No **Ruanda**, a sociedade civil das mulheres locais, representada pela ONG de cobertura Pro-Femmes/Twese Hamwe, estabeleceu um processo consultivo com o governo a nível nacional, especificamente mulheres nos ramos executivo e legislativo. Embora algumas aleguem que a sociedade civil foi cooptada ou controlada pelo governo nacional e que esse processo consultivo não está isento de problemas, o sistema fornece espaço para as participações e contribuições da sociedade civil em toda a espécie de questões da governação, incluindo legislação proposta.

4. **QUE POLÍTICAS INTERNACIONAIS EXISTEM PARA PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA BOA GOVERNAÇÃO?**

Existem vários instrumentos internacionais que facilitam o envolvimento das mulheres na boa governação. Os seus exemplos são listados aqui.

- **Convénio Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (1966, 1976)**

O Convénio Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos foi adoptado e aberto para assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das NU em 1966 e entrou em vigor em 1976. O Gabinete das Nações Unidas do Alto-Comissário para os Direitos Humanos monitoriza o Convénio. O Artigo 3 declara: “Os Estados partes do presente Convénio comprometem-se a assegurar o direito igual de homens e mulheres de gozo de todos os direitos cívicos e políticos expostos no presente Convénio.”²⁴

- **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979, 1981)**

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) foi adoptada e aberta para assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, e entrou em vigor em 1981. A CEDAW é monitorizada pelo Comité da CEDAW, sob os auspícios do Alto Comissário para os Direitos Humanos. Define a discriminação contra a mulher como “... qualquer distinção, exclusão ou restrição feita com base no sexo, que tenha o efeito ou o propósito de prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, independentemente do seu estado civil, numa base de igualdade entre o homem e a mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, económico, social, cultural, civil, ou em qualquer outro campo.”²⁵ Veja o Apêndice do Conjunto de Ferramentas para o texto completo da CEDAW.

- **Resolução 1325 do Conselho de Segurança das NU (2000)**

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das NU, que é descrita em extensão noutras secções deste Conjunto de Ferramentas (ver capítulo sobre políticas internacionais e mecanismos legais), apela à participação da mulher na tomada de decisões, resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito. O Conselho de Segurança, na sua adopção unânime da 1325, reafirma especificamente “a importância da sua [da mulher] participação igual e total envolvimento em todos os esforços para a manutenção e promoção da paz e segurança e a necessidade de aumentar o seu papel na tomada de decisão, com respeito à prevenção e resolução de conflitos.”²⁶

5. COMO É QUE AS MULHERES CONTRIBUEM PARA A BOA GOVERNAÇÃO?

Provas de todo o mundo indicam que as mulheres estão a liderar esforços para promover a boa governação. Nos países pós-conflito:

- Mulheres estabeleceram coligações entre linhas partidárias, étnicas e do conflito. No **Ruanda**, as mulheres formaram a primeira facção inter-partidária no parlamento do seu país. Outros legisladores seguiram desde então a sua orientação e estabeleceram facções inter-partidárias para lidar com preocupações comuns (e.g. questões da população), independentemente da filiação partidária. As mulheres, no **Camboja** e na **Bósnia**, criaram mecanismos semelhantes para chegarem às linhas tradicionais de divisão.
- Mulheres na sociedade civil e partidos políticos advogaram pela inclusão da mulher (e minorias, jovens e portadores de deficiência) no governo por quotas ou por outros meios.
- Mulheres na sociedade civil engajaram-se com mulheres no governo (muitas vezes no Ministério da Mulher e no parlamento), criando uma relação de consultoria e um canal de informação para fluir dos activistas das bases e dos líderes da sociedade civil para as mulheres que detêm posições de autoridade no governo.
- Mulheres engajaram-se com líderes eleitos local e nacionalmente em questões que são importantes para a mulher. No **Ruanda**, por exemplo, as mulheres conseguiram mudar a lei sobre o direito sucessório de modo que as mulheres podem agora herdar propriedade. Noutras partes do mundo, mulheres advogaram por abordagens da reforma agrária, leis do emprego, direito da família e outras questões sensíveis ao género.
- A participação das mulheres transformou o debate sobre tópicos que não são tradicionalmente considerados “questões da mulher.” Por exemplo, as mulheres na **África do Sul** pós-apartheid tiveram êxito na democratização do debate nacional sobre segurança e na estruturação da política de defesa, consultando amplamente a população sobre as causas da insegurança e prioridades para o futuro. A África do Sul, em parte graças às contribuições das mulheres, adoptou uma estrutura de “segurança humana” em oposição a uma mera abordagem de “segurança militar”.
- Mulheres lideraram esforços de ONGs e da sociedade civil que destacam os abusos. No **Camboja**, por exemplo, mulheres activistas da sociedade civil estão a liderar

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

esforços anti-corrupção. Grupos de paz de mulheres em Israel expõem habitualmente os abusos dos direitos humanos.

- Estudos demonstram que as mulheres em funções eleitas, particularmente a nível local, são sensíveis às necessidades dos seus cidadãos, consultam para a sua tomada de decisão e, talvez por saberem que são tão minuciosamente observadas, são menos corruptas no exercício das suas funções.
- Mulheres – tanto na sociedade civil como no governo – monitorizam o progresso relativamente à implementação dos instrumentos internacionais que protegem a mulher. Em muitos países, as mulheres assumiram a liderança, por exemplo na reportação sobre a CEDAW. A Liga Internacional das Mulheres para a Paz e Liberdade (WILPF) monitoriza a implementação da Resolução 1325 do CSNU através da sua website <www.peacewomen.org>.

6. **EMPREENDER ACÇÃO ESTRATÉGICA: O QUE É QUE AS MULHERES PACIFICADORAS PODEM FAZER?**

1. Mobilizar e consultar as mulheres a nível nacional e local para desenvolver uma agenda comum ou uma declaração de posição sobre os direitos humanos das mulheres e respectivos em todas as questões. Usar estas para praticar *lobby* junto dos partidos internacionais e locais e para assegurar que estes incluam perspectivas do género nos seus planos.
 - Desenvolver briefings sensíveis ao género sobre questões chave, para serem endereçadas durante campanhas eleitorais, para realçar a diferença do impacto das políticas nos homens e nas mulheres.
2. Reunir-se com mulheres candidatas e dar-lhes formação para funções políticas a nível local e nacional, incentivar o seu engajamento em todas as questões e mostrar-lhes que o voto das mulheres tem importância. Identificar um grupo chave de mulheres que tenham a capacidade de entrar no palco da política nacional, ajudar a reforçar as suas capacidades e advogar pela sua participação.
3. Juntar-se a partidos políticos ou praticar *lobby* junto de todos os partidos políticos para exigir que:
 - incluam mulheres entre os líderes do partido;
 - adoptem quotas para a participação das mulheres no partido; e
 - exista uma agenda do partido para os direitos e igualdade da mulher.
4. Reunir-se com os funcionários eleitos, incluindo a comissão eleitoral, e praticar *lobby* junto deles para garantir que questões de importância para a mulher estejam na agenda. Formar parceria com as comissões eleitorais nacionais para empreender uma gama de actividades incluindo:
 - implementar programas de educação de eleitores para as mulheres;

Inclusive Security: Women Waging Peace cannot vouch for the accuracy of this translation.

- identificar obstáculos à participação política das mulheres incluindo nas eleições; e
 - providenciar formação sensível ao género para os funcionários eleitos.
5. Incentivar as mulheres funcionárias eleitas a criar um fórum de consulta com a sociedade civil. Convocar reuniões para as mulheres membros do partido e políticas para reunir entre as fileiras políticas e incentivar o desenvolvimento de uma facção das mulheres no parlamento.
 6. Votar e explicar às outras mulheres a importância de votar e realizar campanhas de educação de eleitores.
 7. Analisar todas as leis e orçamento do seu país com uma “perspectiva do género”, para determinar se estes incluem a mulher e abordam as necessidades da mulher. Solicitar e recolher as perspectivas das mulheres sobre a legislação proposta e prioridades da despesa e apresentar essas ideias às autoridades a nível nacional e aos países doadores.
 8. Monitorizar o progresso na implementação e reforço das leis existentes sobre os direitos da mulher. No projecto de constituição, advogar pela inclusão de normas e padrões internacionais sobre a igualdade da mulher.
 9. Analisar os procedimentos eleitorais e advogar por linhas orientadoras e processos (e.g. elegibilidade e registo dos eleitores e procedimentos da votação) que tornem as eleições mais democráticas e mais acessíveis para as mulheres. Monitorizar as eleições.
 10. Incitar os jornais, revistas ou programas de rádio com maior difusão a educar e a informar as pessoas sobre os seus direitos e responsabilidades e a abordar as questões da mulher.