

O Comércio para as Mulheres

**O impacto provável dos Acordos de Parceria Económica
sobre os Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros em
Moçambique, na Namíbia e na Zâmbia**

Zohra Khan
Agosto de 2006

One World Action

A nossa Visão

Um mundo com justiça e igualdade, onde a One World Action não seja necessária.

A nossa Missão

Criar condições e oportunidades para que os cidadãos mais pobres possam transformar as suas próprias vidas; e contestar as políticas internacionais que fazem com que as pessoas se tornem pobres e assim se mantenham.

Os nossos Valores

Trabalhamos com parceiros, a Sul e a Norte, adoptando uma abordagem que respeita as diferentes perspectivas e se baseia no dinamismo da diversidade; acreditamos fortemente na igualdade dos géneros e na participação total das mulheres em todos os processos de desenvolvimento; procuramos pôr em prática os princípios da boa governação e democracia na nossa própria administração e comportamento.

Agradecimentos

Este relatório foi escrito por Zohra Khan, Coordenadora da Política dos Géneros na One World Action e baseia-se num projecto de investigação em colaboração com os parceiros da One World Action: Fórum Mulher, Fundação para o Desenvolvimento da Namíbia (Namibia Development Trust) e a Rede Comercial da Sociedade Civil (Civil Society Trade Network) da Zâmbia.

A One World Action gostaria de agradecer os investigadores: Graca Samo, Theo Uvanga, Adelaide Awases, Sulaiman Mbaziira e Bethel Nakaponda cuja investigação essencial fundamentou e foi resumida neste relatório. Agradecemos especialmente os nossos consultores académicos neste projecto: Marzia Fontana, Stephanie Barrientos e Chris Stevens, por comentarem a pesquisa dos países e os primeiros esboços deste relatório. Agradecemos também a Helen O'Connell pelos seus conselhos durante a realização do projecto e a Maria Francesca Chainese, estagiária na One World Action, por ter investigado o historial dos três países.

Este projecto é financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID): Departamento do Comércio Internacional. A One World Action gostaria de agradecer Tamsyn Barton e a Clare Castillejo, pelo seu apoio durante o desenvolvimento deste projecto.

1. Introdução

Os Acordos de Parceria Económica (APE) são acordos comerciais compatíveis com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em negociação entre a União Europeia (UE) e o grupo de países da África, das Caraíbas e do Pacífico (países ACP). Os APE irão substituir os acordos de comércio existentes entre a UE e os países ACP que se encontram ao abrigo de uma isenção da OMC que deverá expirar no final de 2007. Ao abrigo dos APE, espera-se que os países da ACP suprimam as tarifas aduaneiras em “*essencialmente*” todas as importações da UE. O nosso relatório questiona se estes acordos, baseados no conceito de um acesso recíproco ao mercado, trarão mudanças positivas para a vida das mulheres na África Austral. A nossa investigação mostra que os APE não serão indiferentes ao género e terão um impacto diferente na subsistência das mulheres e dos homens, devido à desigualdade no acesso de cada género a recursos, emprego, mercados e tomadas de decisão. O nosso relatório reconhece que é ainda muito cedo para conhecer o impacto real dos APE na subsistência das mulheres uma vez que ainda não foi concluído qualquer APE. Logo esta investigação teve como objectivo examinar o impacto provável dos APE através da análise do envolvimento das mulheres em três das principais exportações: açúcar em Moçambique, carne de vaca na Namíbia e flores na Zâmbia. Este relatório inclui recomendações para a integração mais sistemática da análise dos géneros nas negociações e nos acordos de comércio regional, a fim de assegurar que estes acordos promovam os direitos das mulheres e a igualdade dos géneros.

Antecedentes dos APE

Encontram-se actualmente em curso as negociações entre a UE e os agrupamentos regionais dos países ACP para estabelecer APE. As negociações formais sobre os APE ao nível dos países ACP começaram em 2002 e deverão ser concluídas em 2007. Os APE propostos baseiam-se nos princípios de reciprocidade, integração regional e exigências da OMC no sentido de eliminar as barreiras comerciais. A mudança de um comércio preferencial para um comércio livre recíproco, para os países ACP, terá um impacto profundo na subsistência de homens e mulheres. Por exemplo, os críticos dos APE argumentam que os países ACP terão de permitir o acesso recíproco aos mercados às importações da UE num prazo que tornará difícil para os mesmos compensarem a perda das receitas provenientes das tarifas aduaneiras ou suportarem as limitações do lado da oferta que impeçam os produtores locais de competir com sucesso contra as importações da UE. No entanto, uma vez que ainda não foi concluído qualquer APE, podemos apenas presumir, com base nos mandatos de negociação, o que um APE poderá conter e qual será o seu impacto provável. A One World Action pretende assegurar que os APE favoreçam, e não que enfraqueçam, os direitos das mulheres e a igualdade dos géneros. Utilizando a nova metodologia do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (Institute for Development Studies, IDS)¹, avaliámos o impacto provável dos diferentes tipos de APE na subsistência das mulheres, com base na interpretação de “*essencialmente*” todo o comércio. Aplicámos a análise IDS às listas de produtos sensíveis da Zâmbia e Namíbia (não conseguimos obter a lista de Moçambique) e concluímos que apesar de ser difícil identificar precisamente quais as mercadorias que devem ser excluídas da liberalização a fim de proteger os interesses das mulheres, os governos devem certificar-se que os sectores onde as mulheres são mais vulneráveis à liberalização do comércio, tal como o sector agrícola, recebem uma atenção especial.

¹ O IDS desenvolveu uma metodologia e uma série de bases de dados que podem ser utilizadas pelas partes interessadas em cada país ACP para identificar potenciais efeitos dos APE nas importações e exportações de um país específico. No sector das importações, podem identificar quais os produtos que deveriam ser incluídos ou excluídos da liberalização ao abrigo de um APE. No sector das exportações, podem descobrir a extensão das preferências tarifárias actuais nas mercadorias que vendem à UE e se existe ou não a possibilidade de as aumentar.

Por essa razão, a investigação da One World Action centra-se nas mercadorias de exportação do sector agrícola. Escolhemos mercadorias onde as mulheres dominam, tal como as flores frescas na Zâmbia, assim como sectores predominante masculinos tal como a produção de carne de vaca na Namíbia, que têm consequências indirectas importantes para as mulheres, por exemplo serem coagidas a trabalhar em sectores agrícolas de exportação predominante masculinos sacrificando a sua própria produção alimentar e bem-estar. Também quisemos averiguar as implicações dos APE na economia informal e comércio transnacional e para tal concentrámo-nos no exemplo do açúcar em Moçambique.

Áreas de maior preocupação

As negociações sobre os APE revelaram várias áreas críticas preocupantes para os países ACP, tais como: a) o impacto da perda de receitas; b) a afluência de mercadorias da UE subsidiadas aos mercados dos países ACP; c) integração regional; d) limitações do lado da oferta. Por outro lado, a rapidez das negociações e as disparidades entre os dois grupos negociadores ao nível de poder político, aptidão e “know-how” têm causado inquietação às entidades não-governamentais em ambos os lados, os países da UE e ACP. Alguns analistas² apoiam a ideia que os APE poderão debilitar o progresso na redução da pobreza e desenvolvimento sustentável e equitativo por causa da ênfase por parte da UE na reciprocidade. Argumenta-se que os APE, na sua forma actual, irão causar áreas de comércio novas e injustas entre a UE e os grupos regionais dos países ACP ao: requerer reciprocidade entre parceiros comerciais desiguais, reduzir a política de espaço que os países ACP necessitam para desenvolver as suas economias e extinguir a pobreza, e debilitar a integração regional. Por outro lado, a UE³ reiterou que os APE facilitarão a integração económica dos países ACP na economia global o que resultará eventualmente na erradicação da pobreza. Defendem que a reciprocidade no acesso aos mercados fará com que a competição aumente e que haja um crescimento económico e que por essa razão, os APE são acordos centrados no desenvolvimento e designados a estimular tal crescimento. As opiniões têm sido divergentes.

É certo que as principais preocupações acima mencionadas colocam desafios específicos às mulheres, mas o impacto directo e indirecto dos APE nas mulheres dependerá de vários factores tais como o salário, as condições do mercado de trabalho, o acesso aos serviços públicos e segurança alimentar. Este impacto dependerá também de cada país e dos seus níveis diferentes de desenvolvimento económico, prioridades e objectivos políticos domésticos e a função das mulheres nas economias produtiva e reprodutiva. Apesar da nossa investigação em cada país ser bastante específica, esta também proporciona uma análise das questões que poderão surgir e formas de as resolver.

2. Igualdade dos géneros, comércio e desenvolvimento: Um quadro analítico

O comércio, sendo um aspecto importante da globalização e fonte principal de crescimento e desenvolvimento, pode ter consequências positivas ou negativas na igualdade dos géneros⁴. Nos últimos anos, o género e os direitos das mulheres tornaram-se uma parte importante do discurso da política comercial com ênfase na função reprodutiva a nível social ou na economia dos cuidados do lar,

² Veja por exemplo, a investigação feita por ActionAid (“Trade Traps” – As armadilhas do comércio) 2005; Gabinete de Investigação Europeu (European Research Office), Christian Aid (“The economics of failure The real cost of ‘free’ trade for poor countries”(A economia do fracasso – o custo real do comércio livre para os países pobres)) 2005; o trabalho da APRODEV sobre os APE no Zimbabué (EPAs: What’s in it for women? – APE: quais são os benefícios para as mulheres?)

³ Directiva para as negociações de Acordos de Parceria Económica com países e regiões ACP.

⁴ CNUCED, Comércio e Género: Oportunidades e Desafios para os países em desenvolvimento.

acesso ao emprego e trabalho adequado⁵. Apesar de uma base empírica forte que demonstra o impacto diferente das políticas comerciais nas vidas dos homens e das mulheres, a grande maioria dos debates sobre o comércio e políticas macroeconómicas tem incluído pouca ou nenhuma análise sobre o género. A política comercial é geralmente debatida em termos de crescimento económico e o impacto socioeconómico da alteração do modelo comercial na subsistência das mulheres é considerado à parte da política dominante. No entanto, são muitas vezes as mulheres que sofrem as consequências das políticas comerciais através de formas de trabalho precário, salários baixos e exploração da função reprodutiva. A importância de uma análise com base nos géneros será clarificar estes problemas e desenvolver uma melhor concepção da pobreza que vai para além dos modelos de salário e despesas incluindo uma análise das relações sociais, poder e direitos⁶. A nossa investigação tem como objectivo examinar o impacto provável dos APE na igualdade dos géneros em Moçambique, na Namíbia e na Zâmbia e coloca duas questões:

- 1. Até que ponto um APE pode agravar ou eliminar desigualdades entre os géneros relativamente ao emprego e acesso aos serviços sociais das mulheres, nos três países?**
- 2. Até que ponto a função produtiva e reprodutiva das mulheres as impede de beneficiar das potenciais vantagens resultantes de um APE?**

Na nossa análise, desenvolvemos uma série de questões sobre a função das mulheres nas economias produtiva e reprodutiva e procurámos demonstrar o que ganhariam ou perderiam com o novo acordo comercial⁷.

Portanto, concentrámo-nos no emprego e salário das mulheres nos três sectores: o seu uso de serviços públicos; políticas relacionadas com a pobreza das mulheres nos três países; e espaço para participação e influência. Consideramos as seguintes questões chave:

Emprego e salários

1. Que tipo de trabalho realizam as mulheres nos sectores das flores frescas, carne de vaca e açúcar?
2. Como é que a função reprodutiva das mulheres e as desigualdades relacionadas com o género afectam a sua participação nestas indústrias?
3. Em relação à questão da reciprocidade, qual é o impacto que poderá ter um APE ao nível do emprego?
4. Pode um APE gerar melhores salários ou melhores condições de trabalho para as mulheres?

Tarifas aduaneiras e receitas aduaneiras

⁵ Ver Elson (1995); Cagatay (2001); Fontana, Joeke e Masika (1998)

⁶ Barrientos e Kanji. "Trade Liberalisation, Poverty and Livelihoods: Understanding the Linkages" (Liberalização do Comércio, Pobreza e Subsistência: perceber as ligações) – Relatório para o Departamento de Políticas e Economia Africanas. DFID UK. IDS. Universidade de Sussex

⁷ Ao desenvolver o nosso quadro, apoiámo-nos no trabalho de McCulloch, Winters e Cirera e no movimento Mulheres pelo desenvolvimento na Europa (Network Women in Development Europe, WIDE)). O WIDE conduziu um estudo similar em 2001 sobre o impacto do género no acordo de comércio entre a UE e a Mercosur chamado "International Trade and Gender Equality – a Gender Analysis of the trade agreements between the European Union and Latin América: Mexico and Mercosur" (Comércio Internacional e Igualdade dos Géneros – uma Análise de Género nos acordos comerciais entre a União Europeia e a América Latina: México e Mercosur) (GEM-WIDE-CISCA, 2001). A nossa investigação foi inspirada por algumas das questões colocadas nesse estudo e pelo quadro utilizado por McCulloch, Winters e Cirera no livro "Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook" (A liberalização do Comércio e Pobreza: Um manual), publicado pelo Centro para a Investigação da Política Económica (Centre for Economic Policy Research)

5. De que forma, precisamente, é que o sector é directamente ou indirectamente afectado pelo comércio de importação e exportação? Qual é o impacto nas mulheres em comparação aos homens?
6. Até que ponto é que a perda de receita sofrida pelo governo devido às reduções nas tarifas aduaneiras afecta a distribuição de serviços sociais necessários às mulheres, tais como a saúde e prestações sociais?

Síntese de políticas

7. Quais os tipos de estratégias/políticas nacionais que existem para considerar a pobreza e o desemprego?
8. Como é que a política comercial actual e as políticas relativas ao comércio doutros governos (ex. comercialização de importação e exportação) afectam a situação – qual é a importância relativamente às que podem ser alteradas num APE dentro deste grupo de políticas? Como é que serão afectadas as mulheres em relação aos homens?
9. Quais serão as mudanças no status quo se as actuais políticas forem alteradas de acordo com as exigências de um APE? O que significa isto para as mulheres em relação aos homens?
10. Existem outras políticas (não afectadas, ou não necessariamente afectadas pelo APE) tais como políticas do mercado do trabalho ou desenvolvimento que poderão ser utilizadas para equilibrar qualquer resultado adverso?

Participação e influência

11. O governo consultou entidades não governamentais no processo dos APE?
12. Existem mecanismos para permitir que tal aconteça?
13. Foram consultadas mulheres e organizações de mulheres?

3. Impacto provável dos APE na igualdade dos géneros e subsistência das mulheres

3.1 Emprego e salários

A liberalização do comércio pode afectar o emprego e salários das mulheres sobretudo de duas maneiras. Se as mulheres são as consumidoras dos produtos liberalizados, então o comércio poderá abrir possibilidades para produtos mais baratos. No entanto se as mulheres forem as produtoras desses bens afectados negativamente pela competição crescente das importações, então a liberalização dos mercados poderá trazer perda de emprego e por consequência de rendimento. Ambos os efeitos da produção e de consumo são movidos pela mudança de preço dos produtos. A próxima secção contempla o efeito da mudança de preço no modelo de consumo e de produção das mulheres.

Em Moçambique, o sector do açúcar tem aumentado consideravelmente a produção desde a sua reabilitação nos anos 90. Alguns defendem que a liberalização do comércio e investimento no sector do açúcar irá melhorar o crescimento económico e que, por sua vez, fará aumentar a participação das mulheres no mercado do trabalho e diminuir a pobreza. No entanto, as mulheres representam uma proporção pequena da força laboral no sector do açúcar. As que são empregadas trabalham em condições pobres e a maioria encontra-se em contractos de curto prazo ou sazonais. Os salários são baixos e insuficientes para fazer face às necessidades básicas tais como educação, saúde e outros serviços. Mulheres com responsabilidades domésticas tais como cuidados no lar ou função reprodutivas têm ainda menos acesso ao emprego neste sector. Por isso, apesar do sector do açúcar ter mostrado um crescimento considerável nestes últimos anos, as mulheres não beneficiaram disto. De facto, o avanço para a privatização e uma economia de mercado resultaram numa deterioração das condições e normas

de trabalho. A nossa descoberta não é diferente das outras investigações sobre as mulheres na produção para exportação de Moçambique. Por exemplo, estudos feitos no sector do caju (que pelo contrário emprega um grande número de mulheres) mostram que a liberalização e a privatização da indústria levou a salários mais baixos e piores condições de trabalho⁸.

A nossa investigação indica que provavelmente a indústria do açúcar de Moçambique não será influenciada directamente pelos APE, visto Moçambique beneficiar da iniciativa “Tudo Menos Armas” (Everything-But-Arms, EBA). No entanto, se o sector tiver que satisfazer as exigências do mercado em termos de volume de exportações e competitividade de preços, é provável que haja a necessidade de aumentar a produção, e isto terá um impacto directo no sector. O melhor resultado possível desta expansão será incentivar os produtores de cana locais a aumentar a sua produção de cana e daí criar emprego local, melhorar as condições de trabalho e remuneração, e consequentemente reduzir os níveis de pobreza. No entanto, existem muitos indícios que apontam para que os produtores tentarão aumentar a produção enquanto que simultaneamente reduzem os custos desta. A tendência é comprimir os trabalhadores que se encontram no fundo da cadeia de produção, e vista a estrutura da cadeia em termos de género, é provável que sejam as mulheres a perder o emprego ou a continuar a trabalhar em condições precárias e inseguras. Então, se a indústria se expandir ao abrigo de um APE:

- As condições de trabalho serão piores, visto que os empregadores terão como objectivo aumentar a produção sem aumentar custos.
- As mulheres irão continuar a ter um acesso limitado ao emprego ao nível mais alto na cadeia de produção, devido aos níveis altos de analfabetismo, à capacidade limitada em negociar melhores contratos e à separação do trabalho por género, que limita a sua participação no trabalho produtivo.
- Um aumento da área de produção da cana pode também prejudicar a possibilidade das mulheres semear outras plantações necessárias para a nutrição familiar, o que poderá originar um declínio da segurança alimentar.

A natureza nas cadeias de produção globais em termos de género também é visível na indústria hortícola e florícola da Zâmbia. Em 2004, a indústria empregava 12 000 pessoas, das quais mais de 50% eram mulheres⁹. Apesar de haver mais mulheres do que homens neste sector, as condições de emprego nos diferentes níveis do processo de produção variam, como por exemplo o facto de a maioria das mulheres serem empregadas sazonais ou ocasionais enquanto que os homens têm contratos permanentes.

Os empregados permanentes recebem um salário mensal, contribuições para um regime de pensão regulamentar, dias de descanso pagos, por vezes um plano de saúde com participação nas despesas, subsídio de habitação, subsídio de transporte, subsídio de alimentação e gratificações para aqueles com contratos a longo prazo. Por outro lado, os trabalhadores sazonais ou ocasionais recebem contractos entre três a seis meses sem segurança social. De acordo com o Capítulo 276 da Lei do Salário Mínimo e Condições de emprego da Zâmbia, os trabalhadores ocasionais e sazonais devem supostamente receber um salário mínimo mensal de 95,000 ZK (\$30), ter dois dias de descanso se trabalharem seis meses consecutivos, e 20,000 ZK de subsídio de alimentação por mês. Depois de trabalhar seis meses consecutivos, o empregado torna-se permanente.

⁸ Kanji, N. 2004. “Corporate Responsibility and Women’s Employment: The cashew nut case” (Responsabilidade Corporativa e Emprego das mulheres: O caso do Caju). IIED Artigo 3. Londres.

⁹ Junta de Exportação da Zâmbia (Export Board of Zambia). Relatório do Sector Hortícola e Florícola de 2004.

É prática comum despedir e recontratar trabalhadores ocasionais e sazonais para quebrar os contratos e isto afecta mais as mulheres por se encontrarem na categoria de trabalhadores casuais ou sazonais. Enquanto que no geral o que se observou foram os salários baixos e despedimentos sumários, existem exemplos de melhores práticas onde os trabalhadores recebem alguns benefícios. Por exemplo, uma quinta que emprega 3000 trabalhadores, em que 80% são mulheres, paga aos trabalhadores ocasionais e casual um salário diário de cerca 6,800 ZK, o que é mais do que o salário mínimo estipulado na Lei.

O crescimento, através de uma produção centrada na exportação, da indústria hortícola e florícola na Zâmbia e a indústria do açúcar em Moçambique parece depender da exploração do trabalho barato das mulheres considerado de forma implícita uma “*vantagem comparativa*” no comércio internacional.

Uma legislação para o trabalho doméstico sensível ao género poderia combater alguns dos problemas acima apontados. Na Zâmbia e na Namíbia, é notório um esforço nacional para fortalecer as políticas de trabalho. Por exemplo, a Política Nacional dos géneros da Zâmbia (2000) e o Plano Estratégico (2004-2008) irão rever as leis do trabalho e sistemas de segurança social para lidar com as questões relacionadas com o género. Na Namíbia, o Departamento de Assuntos das Mulheres (Department of Women Affairs, DWA), estabelecido em 1990 no Gabinete do Presidente, tem como função fomentar e interceder nas políticas e legislação sensíveis ao género. Moçambique, a Namíbia e a Zâmbia assinaram também do Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) que compele todos os seus estados membros a eliminar a discriminação contra as mulheres em todos os aspectos relacionados com o emprego e a rever a legislação do trabalho periodicamente a fim de assegurar o cumprimento do Artigo 11º do CEDAW¹⁰. Para além das obrigações legais, estas iniciativas nacionais são importantes para o desenvolvimento de um clima de respeito pelos direitos das mulheres. Além disso, a Directriz da UE para negociar os APE inclui normas básicas para o trabalho como elemento fundamental da parceria ACP-UE. Neste contexto, proteger e referir as normas básicas de trabalho (core labour standards, CLS) deveria ser essencial num APE. Na perspectiva do género e dos direitos das mulheres, é importante assegurar que as CLS são coerentes com o Artigo 11º do CEDAW e a Plataforma de Acção de Pequim.

Efeito do consumidor

As duas questões principais a ter em conta ao analisar o efeito da liberalização do comércio na produção e consumo das mulheres são: se existe um condicionamento no consumo ou produção dependente do género (terão as mulheres mais probabilidades que os homens de se inserirem num ou noutro grupo), e como é que o regime de APE pode ser planeado de modo a que não aumentem as importações dos produtos de maior importância para as mulheres enquanto produtoras e que aumentem os produtos que são importantes para as mulheres enquanto consumidoras. Mas o impacto nem sempre é assim tão claro. Assim como a noção que as importações são más é incorrecta, também é incorrecto pensar que todas as exportações são boas. Se o abastecimento não aumentar (doméstico ou das importações) o crescimento de exportações irá restringir os produtos disponíveis no mercado local e os consumidores terão de pagar mais. Mesmo se o abastecimento aumentar, poderão haver consequências distributivas se o “novo” abastecimento não for disponibilizado aos antigos consumidores. Por isso se levantam questões relativamente ao género, não certas nem conclusões, tanto nas exportações como nas importações do APE.

Em Moçambique as mulheres encontram-se envolvidas normalmente em actividades comerciais de pequena escala no sector informal que contribui para a economia moçambicana de forma significativa.

¹⁰ [Http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm)

Apesar de não haver informação suficiente sobre a contribuição do comércio informal na economia, é sabido que tais actividades são a base de subsistência para muitas famílias moçambicanas especialmente nas áreas urbanas¹¹. Nas áreas urbanas muitas mulheres suplementam os seus salários através de uma actividade comercial informal. As crianças também são participantes evidentes no comércio informal; algumas destas crianças são cabeças de família, outras transaccionam para ajudar as mães a sustentar a família.

Muitas mulheres estão envolvidas em comércio transnacional informal, importando açúcar dos países vizinhos e vendendo a preços competitivos. Mas em 2005, o governo moçambicano impôs tarifas aduaneiras de importação para limitar importações e estimular a produção local, causando uma redução drástica nas importações do açúcar branco. De Janeiro a Setembro 2005, um total de cerca de 10 000 toneladas de açúcar fora importado. Durante os debates de grupo, as mulheres mencionaram que para elas as tarifas aduaneiras tiveram um impacto negativo: *“as coisas estão piores agora porque não podemos importar mais açúcar de Suazilândia... o preço local é muito caro e não podemos comprá-lo”*. Enquanto que a política por um lado beneficia as companhias de açúcar locais, tem consequências negativas na subsistência das mulheres, visto serem obrigadas a pagar o preço local, que é alto, ou a mudar para outro produto.

Portanto, mudanças na política de comércio afectam as mulheres moçambicanas enquanto consumidoras de produtos e participantes activas no comércio transnacional directo. Isto terá um efeito ainda maior nas mulheres, ao nível da economia informal, que recebem produtos através de negócio transnacional.

O exemplo da indústria do açúcar em Moçambique realça a complexidade dos efeitos da liberalização do comércio em relação aos diferentes tipos de políticas envolvidos (ex. Tarifas aduaneiras não são sempre más ou boas) e a variedade de grupos afectados (ex. Mulheres envolvidas no comércio transnacional em relação às mulheres que trabalham na indústria local do açúcar e às consumidoras de açúcar). Do ponto de vista da redução da pobreza, é importante assegurar que as mulheres com salários baixos não são afectadas pelos produtos importados mais baratos. Será necessário aprofundar a investigação a fim de identificar quais os produtos que deverão ser liberalizados por as mulheres serem maiores consumidoras do que produtoras, e quais deverão ser protegidos por as mulheres serem maiores produtoras que consumidoras. Estas questões deverão ser cuidadosamente ponderadas nas negociações dos APE.

3.2 Tarifas e receitas aduaneiras

Reciprocidade

Muito do debate sobre os APE centra-se na questão da reciprocidade, i.e. ao abrigo do Acordo de Cotonou, os países ACP devem proporcionar à UE acesso recíproco aos mercados, o que significa suprimir as taxas aduaneiras em *“essencialmente”* todas as importações da UE. A UE defende que a reciprocidade, um dos objectivos principais dos APE, irá aumentar a competição e criar um crescimento económico. Os críticos defendem que a reciprocidade irá resultar num influxo de produtos subsidiados, mais baratos, da UE que irão inundar os mercados dos países ACP e fazer com que os produtores e agricultores locais fiquem sem trabalho. Este debate levou a uma abordagem polarizada

¹¹ O Instituto Nacional de Estatísticas (National Institute of Statistics) em Moçambique começou um Levantamento do Sector Informal com fundos italianos. O objectivo é descobrir o impacto da economia informal em termos da utilização da força laboral, tipos de actividade incluídos, o nível de produção e consumo e a sua distribuição em todo o país.

dos APE. As directrizes de negociação dos países ACP¹² adoptadas a 19 de Julho de 2002 sublinham a importância crucial da transformação estrutural das economias dos países ACP e o possível efeito adverso da reciprocidade em tal transformação. As directrizes aludem à grande necessidade das negociações incluírem as seguintes questões:

- Os efeitos externos da Política Agrícola Comum (PAC) criam uma distorção de preços causando dificuldades aos agricultores dos países ACP na competição com os agricultores da UE;
- As limitações do lado da oferta enfrentadas pelos produtores dos países ACP tais como infra-estruturas fracas, prestação precária de serviços públicos (electricidade, água), força laboral não qualificada;
- As consequências fiscais do avanço para um mercado livre com a UE, por exemplo a perda de receitas das tarifas aduaneiras.

Tanto a Zâmbia como Moçambique, por serem considerados países menos avançados (PMA), estão cobertos pelo EBA e portanto não precisam forçosamente de negociar um APE. No entanto, a maioria dos PMA estão a entrar em negociações de APE. Para tal foram sugeridas várias explicações: o EBA é uma decisão unilateral da UE que poderá ser retirada a qualquer altura o que significa que os PMA estão inseguros sobre as relações comerciais futuras, enquanto que um APE é um acordo negociado e por isso obrigatório; os PMA querem desenvolver ou fortalecer as ligações comerciais regionais; as ligações entre os diálogos da ajuda, do comércio e da política no Acordo de Cotonou, tornando-se difícil para os PMA ficarem de fora das negociações de APE.

Para o sector das flores cortadas na Zâmbia, a questão de reciprocidade não será uma consideração essencial para um APE uma vez que não existe um mercado doméstico para flores da UE. Noventa e oito por cento das flores da Zâmbia são exportadas e a indústria já beneficia de *duty free*, acesso ao mercado da UE livre de tarifas aduaneiras e a situação continuará a mesma depois dos APE serem estabelecidos. No entanto se a Zâmbia aumentar as suas importações, ou começar a importar produtos agrícolas (cereais, lacticínios e alimentos processados) da UE, haverá consequências na receita das tarifas aduaneiras e possivelmente na produção doméstica. O impacto nas mulheres dependerá se são consumidoras ou produtoras destes produtos.

Para a Namíbia, o caso é muito diferente. O acordo de comércio livre existente entre a UE e a África do Sul chamado Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (Trade, Development and Cooperation Agreement, TDCA) incluiu a introdução de acesso *duty free* para 86% das exportações da UE para o mercado Sul-africano. Em troca, a EU deixa entrar 95% dos produtos da África do Sul. Os países BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia, Suazilândia) estão vinculados ao TDCA por fazerem parte da União Aduaneira da África Austral (Southern African Customs Union, SACU) e partilham tarifas aduaneiras externas comuns.

Na Namíbia, a análise feita até hoje sugere que a carne e os produtos derivados da carne, os lacticínios, a farinha, os farináceos, a cerveja e o álcool especializado produzido para os mercados locais e regionais, podem ser afectados negativamente com a implementação do acordo comercial entre a Europa e a África do Sul. O TDCA já determinou o que será liberalizado; o tipo de consequências de um APE (em Moçambique, Namíbia e Zâmbia) será exactamente o mesmo. Apenas os números serão

¹² As directivas dos países ACP para a negociação dos Acordos de Parceria Económica entre países ACP e UE – Junho de 2002

diferentes, e actualmente mais especulativos visto se desconhecerem os detalhes do APE. Aqui o impacto também dependerá de onde se encontrarem as mulheres nas cadeias da carne e lacticínios.

Em relação à Namíbia por exemplo, os grupos de debate com participantes do sector da carne de vaca queixaram-se do aumento de produtos de carne de vaca da UE no mercado namibiano.

“Poderá causar pobreza visto não vendermos o nosso produto. Não poderemos pagar as propinas da escola. Também fará com que haja uma descida nos preços e seremos forçados a vender o nosso gado a preços mais baixos. Haverá muita carne disponível. Será uma questão de pegar ou largar.”

Os participantes dos grupos de debate sentiram que deviam existir certas condições específicas para que eles, enquanto produtores possam aumentar a sua produção e para que a Namíbia possa competir a nível regional e internacional. Estas condições são as seguintes:

- As mulheres devem ter o direito de determinar e discutir preços.
- As associações de agricultores devem ter capacidade para assistir os agricultores e agir em seu nome. Os agricultores sentem-se roubados pelas entidades intermediárias a quem vendem o seu gado.
- O Governo tem que facilitar o acesso através do transporte a lugares de venda assim como trazer pontos de água perto das casas e terrenos.
- Oportunidades para a criação de rendimento e seguranças têm de ser aumentadas.

Produtos Sensíveis¹³

Nas negociações dos APE os países ACP podem escolher que importações devem liberalizar e quais as que precisam de protecção especial. De acordo com o Artigo 24 do Acordo de Cotonou, os países ACP não devem liberalizar todos os seus produtos mas sim “essencialmente”¹⁴ todos. Isto significa que podem classificar alguns produtos como sensíveis e assim manter as tarifas aduaneiras aplicadas a estes. Utilizando a metodologia de base de dados IDS, analisámos os produtos sensíveis da Zâmbia e da Namíbia, em conjunto com a informação das importações, para poder avaliar até que ponto é possível excluí-los da liberalização. Foi difícil identificar precisamente que produtos deveriam ser excluídos da liberalização para proteger os interesses das mulheres. A escolha pode ser diferente mas fizemos uma selecção possível de itens para identificar se os APE podem prejudicá-los. Outro problema foi a falta de estatísticas sobre a função das mulheres na economia diferenciadas por sexo, dificultando ainda mais a identificação dos sectores em que as mulheres estão particularmente vulneráveis. Utilizamos ambos os dados de exportações da UE e de importações nacionais da Zâmbia para determinar a posição defensiva da Zâmbia. De acordo com os dados de importação da Zâmbia ao nível de tarifa nacional (ao mesmo nível da lista de produtos sensíveis), a Zâmbia importou 134 dos 359 produtos da lista, representando 4,7% do total. Uma comparação do Sistema Harmonizado de Codificação dos 6 cabeçalhos nos quais os produtos sensíveis estão incluídos com as exportações da UE para a Zâmbia em 2003 indica que 62 dos 317 (HS 6 cabeçalhos) da lista de produtos sensíveis eram exportados, e que estes representavam em 8,9% do valor total de importações. O que significa que estas partes se encontram dentro da faixa de cerca de 20% do grupo de exclusão que a Zâmbia precisa identificar. Não existe portanto uma razão técnica para que qualquer um deles seja incluído na liberalização – no entanto poderiam ter competido no mercado com outros produtos que interesses mais fortes preferem ver protegidos. De acordo com os dados das tarifas aduaneiras da Zâmbia obtidos pela base de dados do Sistema de análise e informação do comércio do CNUCED (Base de dados do Sistema de Análise e Informação do Comércio (Trade

¹³ Análise feita por Jane Kennan do IDS.

¹⁴ Para o objectivo deste estudo, consideramos que “essencialmente” significa 80%.

Analysis and Information System, TRAINS), quatro dos itens na lista de produtos sensíveis (04021010, 04022110, 04022920, 04029110) já se encontram em *duty free* cerca de mais 30 têm uma tarifa de apenas 5%. Segundo esta informação parece que o governo da Zâmbia não concorda com a nossa investigação sobre o que deve ser protegido, e portanto organizações sociais civis deveram urgentemente consultar o governo sobre este assunto.

Numa análise dos dados sobre as importações nacionais da Namíbia para o período entre 1999 e 2003, de acordo com os dados nacionais, os códigos dentro dos cabeçalhos HS4 incluídos na lista de produtos sensíveis representam 5,6% das importações em 1999, 6,4% em 2000, 5,8% em 2001, 2,7% em 2002, e 5,6% em 2003. De acordo com os dados de exportação da Europa, a proporção dos códigos dentro desses cabeçalhos era de 2,3% em 2003. Tal como na Zâmbia, não haveria qualquer problema em excluir estes itens da liberalização desde que não fossem postos de lado por outros produtos. No entanto, tal como no caso da Zâmbia mas com uma maior amplitude, de acordo com a informação de tarifas aduaneiras da União Aduaneira da África do Sul (Southern African Customs Union, SACU) da base de dados TRAINS, muitos desses itens são já *duty free*. Dos 113 cabeçalhos HS4 da lista, 31 têm uma tarifa zero para todos os códigos de 8 dígitos dentro do cabeçalho (e outros 21 têm tarifas zero para alguns itens dentro do cabeçalho). Outros 13 cabeçalhos HS4 têm uma tarifa máxima para cada item dentro do cabeçalho de 10% (e para 6 destes todas as tarifas são inferiores a 10%). Existe uma discrepância entre a nossa investigação e o governo da Namíbia e da África do Sul, que é o que efectivamente estabelece o tipo de tarifas na SACU, sobre o que deverá ser protegido.

As estatísticas sobre as mulheres na economia diferenciadas por sexo são limitadas, dificultando a aplicação correcta da metodologia. Analisámos uma selecção de itens e vimos divergências entre a nossa pesquisa e a selecção do governo dos sectores delicados. Recomendamos portanto que sejam feitos mais estudos com listas alternativas. A fim de permitir escolhas esclarecidas sobre os produtos que devem ser excluídos da liberalização para proteger os interesses das mulheres, os governos dos países ACP devem documentar informação sobre a intensidade da exportação, penetração da importação e a intensidade feminina em cada sector. Quando esta informação estiver disponível, permitirá uma imagem muito mais próxima da realidade.

Receitas

A segunda área de maior preocupação é a previsível perda de receitas com a introdução do APE. Na Namíbia, o acordo existente da área de comércio livre entre a UE e a África do Sul resultará na introdução progressiva de acesso *duty free* a cerca de 86% das exportações actuais da UE para o mercado SACU. Os custos potenciais da reciprocidade poderão ser importantes para os países BLNS.

Tem havido muita especulação sobre o impacto do acordo de comércio entre África do Sul e a UE em relação à receita e custos de ajuste para os países do BLNS.

Citando os resultados dos estudos encomendados pelos estados BLNS e financiados pela UE, um memorando de Janeiro de 1999 preparado pelos Governos BLNS prevê que a perda de receitas associada ao acordo entre a África do Sul e UE terá um efeito “particularmente severo” nos déficits orçamentais do Lesoto e Namíbia, que poderão perder respectivamente 13 a 21 por cento e 9 a 14 por cento da receita fiscal. Segundo o memorando, a perda de receitas também terá “consequências graves” para a Suazilândia, apenas o Botsuana parece ter uma “competência real” para os aumentos dos impostos sobre o rendimento de pessoas singulares ou corporativas, necessários para gerir ajustes fiscais¹⁵.

¹⁵ Africa Recovery – Volume 13 nº1. Junho de 1999. ‘Likely revenue losses worry some Southern African states’ (Perdas prováveis de receita preocupam alguns Estados Sul-africanos).

A previsível perda de receitas através da SACU pode ameaçar a receita governamental, o que por sua vez afectará os gastos públicos na Namíbia, país este que gera uma receita significativa através da SACU. O nosso estudo demonstra que possíveis reduções nos gastos públicos afectarão directamente as mulheres uma vez que a Namíbia atribui mais de 20% do seu orçamento anual aos serviços sociais. As mulheres dependem bastante destes serviços e qualquer redução significaria menos serviços disponíveis. Isto terá um efeito negativo nos horários das mulheres uma vez que estas preenchem os intervalos deixados pela diminuição de emprego aumentando o trabalho ao nível dos cuidados.

O estudo sobre a indústria do açúcar em Moçambique mostra que qualquer redução nos gastos públicos terá consequências duras nas trabalhadoras. Por exemplo, o impacto do VIH/SIDA na força laboral de Moçambique tem sido agravado pela falta de segurança social na indústria do açúcar. Como a maioria das mulheres são trabalhadoras sazonais ou têm contractos de curto prazo, têm por isso um acesso limitado a cuidados e tratamentos devido ao preço elevado dos medicamentos. Para além disso, a percentagem de infectados com VIH/SIDA tem aumentado de forma constante sobretudo nas mulheres jovens. Em 2003 a taxa de prevalência era de 14% e aumentou para 16.2% em 2005. Os esforços para inverter o aumento desta epidemia ainda não tiveram resultados positivos. O VIH/SIDA afecta directamente o desenvolvimento sustentável rural e agrário das seguintes formas:

- *Perda de trabalho* – as mulheres reduzem a sua participação na agricultura ou mudam para colheitas menos intensivas; elas podem também ser obrigadas a passar mais tempo em actividades domésticas. As mulheres passam tempo a cuidar de membros da família infectados ou afectados por VIH/SIDA, visto que os cuidados domiciliários são normalmente prestados por mulheres;
- *Perda de capital* – as mulheres podem ter que vender o seu activo de produção para suportar as necessidades financeiras criadas por VIH/SIDA;
- *Perda de métodos agrícolas tradicionais* – incluindo o conhecimento, especializações e boas práticas que passam de geração a geração.
- *Reservas laborais em declínio* – Taxas alta de morbilidade e mortalidade nas mulheres de áreas rurais irá enfraquecer a capacidade de abastecimento da indústria do açúcar. Para cobrir os custos altos da prevenção e tratamento, e do reinvestimento numa nova força laboral para recuperar as perdas, serão necessárias grandes quantidades de capital.

Os gastos adequados na saúde e na educação são cruciais no combate aos efeitos do VIH/SIDA. Estas questões terão de ser incluídas nos APE para que estes mantenham o seu carácter impulsionador do desenvolvimento. Os países ACP precisam de calcular quais os benefícios de um APE comparativamente à perda de receitas e ao seu impacto para países que combatem a pobreza e a desigualdade.

Para combater a perda de receitas aduaneiras, os países ACP poderiam impor taxas domésticas em bens e serviços, na forma de um imposto directo sobre o rendimento, tributável sobre os indivíduos, ou através de impostos indirectos tais como o imposto sobre o valor acrescentado, sobre qualquer pessoa. No caso da aplicação de impostos alternativos, a questão é saber quanto é a receita criada com esses impostos alternativos. Se existe um imposto de venda sobre “*essencialmente*” todos os bens, em vez de um imposto sobre certos produtos, então o impacto nos pobres será determinado por a) se a taxa de tributação é mais baixa do que o imposto (como é necessário para criar o mesmo montante de receitas – porque será tributado sobre tudo e não apenas sobre uma parte) e b) se os pobres consomem mais produtos que anteriormente tinham tarifas aduaneiras (cujos os preços baixaram porque o imposto de venda é mais baixo que a tarifa) do que produtos que não tinham tarifas aduaneiras (cujos preços

aumentaram visto agora terem um imposto de venda). No entanto devido à discordância entre os retalhistas, os preços nunca baixam, só aumentam, o que faz com os pobres sofram mais. Haverá portanto consequências assimétricas (e negativas) para os pobres.

Qualquer que seja a decisão tomada pelos países ACP, a tributação e os seus efeitos não são imparciais à questão do género. Impostos indirectos afectam os pobres, sendo muitos deles mulheres, e têm tendência para piorar a desigualdade dos géneros (ver caixa abaixo). A análise da tributação relativamente ao género é importante para a compreensão de como é que os impostos têm um impacto diferente nas mulheres e nos homens. Por exemplo se for tributado um imposto sobre o pão, as famílias mais pobres poderão ser forçadas a ter que comprar farinha para fazerem o seu próprio pão. Do ponto de vista do tempo, exige muito mais das mulheres devido à divisão laboral dos géneros. No Quénia, os impostos sobre o querosene tiveram um impacto negativo enorme nas famílias pobres, por não poderem pagar querosene tiveram que utilizar outras fontes de energia mais baratas tais como a madeira e o carvão.¹⁶

Finanças Públicas: Política pública em função do género

Os orçamentos públicos reflectem a política governamental. Estes demonstram se o governo traduziu ou não as suas declarações de intenção social e económica em políticas genuínas de rendimento e despesas. Isto também se aplica no compromisso em conseguir uma maior igualdade de géneros. Orientação dos géneros e elaboração do orçamento em função do género podem ser incentivadas em várias áreas:

- Política de tributação e administração
- Política orçamental e de sistemas
- Descentralização fiscal.

Para além de eficácia, objectividade, aplicabilidade, previsibilidade e transparência, um bom sistema de tributação é marcado por **justiça na tributação**. Instrumentos de política financeira devem ser adaptados à capacidade de pagamento dos cidadãos. Ao contrário da tributação directa sobre indivíduos, famílias ou empresas, os **impostos indirectos** (imposto de valor acrescentado, imposto sobre consumos específicos) não consideram as circunstâncias pessoais ou a capacidade de pagar do indivíduo. Estes afectam os grupos pobres da população, cuja maioria é mulher, com maior gravidade do que os ricos, e tendem a piorar as disparidades entre os géneros.

Em muitos dos países com parcerias de cooperação de desenvolvimento, existe uma base tributária muito limitada para os impostos directos. São muito poucos os indivíduos que pagam impostos comparativamente altos, enquanto que a maioria da população consegue escapar até à tributação razoável. Não só o grupo dos muitos ricos mas também pessoas que são capazes de utilizar contactos ou outros métodos de evitar impostos. Também é quase impossível lançar impostos sobre todo o sector informal com base em critérios fiscais racionais. Para poder obter a receita necessária, o estado frequentemente conta com os **impostos indirectos**, que são pagos por todos.

Os serviços de consultadoria da política fiscal devem actuar de forma a evitar a **tributação desproporcional** em certos grupos da população. No caso dos impostos indirectos, é fundamental ter em atenção que os bens de primeira necessidade devem ter impostos baixos, ou melhor ainda, que sejam completamente isentos de impostos. Instrumentos susceptíveis ao género podem ser utilizados para determinar os bens que são normalmente consumidos pelos grupos. As taxas de tributação podem então ser respectivamente diferenciadas, tributando sobre os artigos de luxo, por exemplo, um imposto mais alto. Para além de que a corrupção nas autoridades fiscais frequentemente suscita a isenção a pessoas com salários altos, o que consequentemente significa que a carga fiscal recai sobretudo nos grupos pobres da população, e provavelmente sobre as mulheres.

Fonte: <http://www2.gtz.de/gender-budgets/english/index.html> GTZ (Assistência Técnica Alemã)

¹⁶ Comunicação pessoal com Jane Kiringai (Analista) no Instituto de Investigação e Análise de Política Pública (KIPPRA) a 24 de Agosto de 2006.

A perda de receitas aduaneiras e receita fiscal corporativa poderão levar a cortes severos nas despesas públicas do estado, numa altura em que os países sul-africanos se debatem com o VIH/SIDA, o analfabetismo e a insegurança alimentar – questões que afectam desproporcionalmente a subsistência das mulheres. A diminuição dos gastos públicos vai contra o actual consenso global de que existe a necessidade de aumentar os gastos públicos para atingir o desenvolvimento pretendido. Muitos países ACP aplicam uma elevada percentagem da despesa pública nos seus planos de erradicação da pobreza. As negociações dos APE têm que considerar a questão de perda de receita e encontrar formas de reduzir o impacto de tal perda.

Nestes três países é mais provável que sejam as mulheres a suportar os encargos da adaptação à perda da receita fiscal ou da competição. O impacto destes ajustes é muito mais visível a um nível micro, por exemplo em criações de gado pequenas ou no sector informal, onde é mais difícil competir.

As negociações dos APE da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community)) e da ESA (Grupo negociador da África Oriental e Austral (Eastern and Southern Africa negotiating group)) e o processo de ajuste terão de ser faseados a fim de minimizar os efeitos negativos e maximizar os efeitos positivos da adaptação, ao mesmo tempo tendo em consideração as preocupações individuais nacionais dos estados membros relativamente à implementação. Para um APE virado para desenvolvimento, serão necessários recursos adicionais para suportar o desenvolvimento das infra-estruturas, assistência técnica, investimento e acesso ao mercado, para promover crescimento económico e desenvolvimento.

Para poder ultrapassar as disparidades entre os géneros, a UE deve apoiar programas de apoio à mulher a fim de aumentar a sua capacidade de produção. Existem indícios de que nesta fase a UE não pretende assumir o compromisso de canalizar recursos adicionais para o processo de adaptação¹⁷.

3.3 Limitações do lado da oferta

Os países ACP enfrentam limitações à sua capacidade em produzir competitivamente no mercado mundial. Estas limitações são bem conhecidas e incluem:

- Fornecimento precário dos serviços públicos (abastecimento de electricidade e água);
- Infra-estruturas públicas fracas (estradas e caminho de ferros em más condições);
- Quadros institucionais e políticos fracos (levando à flutuação das taxas de câmbio e uma inflação e taxas de juros altos);
- Baixa produtividade da mão-de-obra (resultante das condições de educação, saúde e alojamento serem fracas).

Estas limitações afectam homens e mulheres de maneiras diferentes. As mulheres têm menos acesso ao crédito e aos recursos produtivos; a sua educação e formação são fracas; tendem a ser mais dependentes dos serviços oferecidos pelo estado tais como a educação, saúde e habitação. Para além disso, os direitos mais débeis das mulheres relativamente à propriedade de terra ou outros recursos, e uma

¹⁷ Numa reunião de processo criativo APE ESA – EC nos dias 12 e 13 de Maio de 2005 em Nairobi, a CE fez o seguinte comentário sobre fundos adicionais para o processo de ajuste. “A CE não quer debater fundos adicionais nesta fase das negociações e não quer considerar a doação de fundos para além do 9º FED ” (Fundo Europeu para o Desenvolvimento). Para a ESA, os custos do processo de ajuste e as limitações ao abastecimento, que requerem fundos adicionais, são de importância crítica e uma questão que querem debater antes do debate acerca da abertura do mercado.

divisão laboral rígida em termos de géneros, tem limitado os lucros comerciais das mulheres em África¹⁸. Os casos estudados indicam que o encargo desproporcional das responsabilidades caseiras (e a responsabilidade dos cuidados resultantes do VIH/SIDA) tem impedido as mulheres de agarrarem as novas oportunidades, tanto na agricultura como no emprego assalariado. Estes factores contribuíram provavelmente para a fraca resposta da oferta na agricultura africana às oportunidades de exportação¹⁹.

Por exemplo, na indústria do açúcar em Moçambique, as mulheres, que não têm acesso ao crédito para investir no cultivo da cana, são incapazes de melhorar a sua capacidade de produção. A sua função numa indústria dominada por homens é principalmente o trabalho assalariado. A divisão laboral por géneros limita ainda mais a participação da mulher em actividades produtivas uma vez que estas estão envolvidas nos cuidados no lar e na função reprodutiva. Apesar deste tipo de trabalho ser importante para a economia, a sua “invisibilidade” significa que raramente é tido em consideração. E, conseqüentemente, as mulheres são vistas como pequenas contribuidoras para este sector. Para além de que quando as mulheres estão sobrecarregadas em casa a sua produtividade é mais baixa, afectando tanto a economia do lar como a do mercado, perpetuando assim a pobreza (ver caixa abaixo).

Caixa 2. Carga de trabalho e pobreza

Em comparação aos homens, as mulheres trabalham com limitações temporárias graves, que limitam as suas opções e flexibilidade na resposta às necessidades de mudanças dos mercados. As mulheres envolvidas na produção da cana e do açúcar têm grandes limitações temporárias devido as suas funções e responsabilidades múltiplas que combinam a agricultura de subsistência e actividades de cuidados domiciliários com os seus compromissos enquanto assalariadas.

A baixa capacidade de substituição entre o homem e a mulher nas actividades domésticas reduz a capacidade de resposta da mulher às diferentes oportunidades relacionadas ou não com o mercado. A produtividade e os rendimentos da mulher são mais baixos do que seriam se as limitações temporais fossem reduzidas.

A sobrecarga horária das mulheres é considerada um factor de contribuição para a mortalidade materna. Actualmente, a situação piorou devido aos efeitos da pandemia do VIH/SIDA.

Fonte: ECA, 2004

O investimento deveria ser alargado à criação de outras oportunidades de negócios, proporcionando assim à mulher a possibilidade de se ocupar com outros tipos de actividade, tal como o turismo rural. Isto proporcionaria alternativas de emprego e requereria uma alfabetização prática avançada e formação adequada.

As mulheres na Namíbia enfrentam grandes limitações ao nível da oferta que ameaçam a sua segurança alimentar. Têm falta de fertilizantes, instrumentos e conhecimentos técnicos para intensificarem o potencial produtivo dos seus terrenos. A seca é uma ameaça constante para os agricultores das comunidades cujas colheitas, na falta de factores de produção agrícolas, dependem ainda mais de um

¹⁸ Fontana, M. 2003. “ The Gender Effects of Trade Liberalisation in Developing Countries: A Review of the Literature” (Os efeitos do Género na Liberalização Comercial nos Países em Desenvolvimento: Revisão da informação) Artigo de Discussão 101. Departamento de Economia da Universidade de Sussex.

¹⁹ Joeke (1999) em Fontana, M 2003. “ The Gender Effects of Trade Liberalisation in Developing Countries: A Review of the Literature” (Os efeitos do Género na Liberalização Comercial nos Países em Desenvolvimento: Revisão da informação) Artigo de Discussão 101. Departamento de Economia da Universidade de Sussex

bom índice de pluviosidade. O declínio da base de recursos naturais limita a capacidade de produção alimentar da mulher, tanto para o consumo caseiro como para exportação.

Existem cada vez mais factores que indicam que a redistribuição de recursos tanto físicos como humanos, do homem para a mulher, origina um maior crescimento económico²⁰. A UE colocou bastante ênfase na igualdade dos géneros e na eliminação da discriminação de géneros nas suas políticas estruturais. No entanto, uma investigação feita pela One World Action e a APRODEV - Associação de organizações ecuménicas europeias para o desenvolvimento (Association of World Council of Churches Related Development Organisations in Europe)²¹ indica uma discrepância óbvia entre a política e a prática. Existem poucos programas vocacionados para o apoio à melhoria da capacidade de oferta das mulheres. Para as mulheres beneficiarem de uma liberalização crescente, irão precisar de apoio adicional a fim de serem mais produtivas e competitivas. A criação de uma maior capacidade de oferta seria uma forma importante de o fazer.

3.4 Integração regional

Os países da UE e ACP estão a negociar os APE em seis grupos regionais²². A nossa pesquisa centrou-se em dois destes, a SADC e a ESA. Um dos objectivos chave dos APE é uma maior integração regional dentro dos países ACP e tanta a UE como os países ACP querem atingir este objectivo. No entanto, a questão do regionalismo criou muita especulação uma vez que os seis grupos regionais criados para estas negociações expuseram desafios específicos aos países ACP. A sua configuração actual poderia até prejudicar a integração regional.

Por exemplo, a Zâmbia está a negociar um APE em conformidade com o grupo de países da África Oriental e Austral, apesar de ser membro da SADC. Como órgão regional, a SADC tem conseguido vários progressos na integração dos seus catorze estados-membros: estabeleceu infra-estruturas/instituições regionais, tais como o Conselho de Ministros, o Comité Integrado de Ministros (com o objectivo de assegurar a harmonização e orientação de políticas próprias), o Comité Nacional e o Secretariado SADC criado para assegurar o diálogo e administração conjunta contínuos. Para a Zâmbia, os APE têm que apoiar a integração regional tal como estipulada pela União Africana (African Union) e descrita no Plano de Acção de Lagos.

A Namíbia tem uma função activa em pelo menos três dos grupos regionais, SACU, SDC e COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa)), o que proporciona uma oportunidade para uma integração regional efectiva dentro do contexto dos APE. No entanto, as implicações de filiação múltipla deverão ser consideradas na perspectiva comparativa das vantagens e desvantagens.

²⁰ Ver como exemplo, Chris Udry no *Jornal Político Económico (Journal of Political Economy)* 1995 sobre género e desenvolvimento agrícola no Burquina Faso.

²¹ A One World Action e a APRODEV. "Everywhere and Nowhere: Assessing Gender Mainstreaming in European Community Development Co-operation" (Em todo o lado e em nenhum lado: Avaliando a Integração dos Géneros na Cooperação de Desenvolvimento da Comunidade Europeia). One World Action. Londres

²² Os seis grupos regionais são a Região Central Africana, a Região da África Oriental e Austral (ESA), o Grupo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Região da África Ocidental e a Região do Pacífico.

A UE declara que um dos objectivos principais dos APE com SADC é “aumentar o processo de integração regional na região da SADC”²³, mas a nossa investigação sugere que estes irão prejudicar os avanços feitos pela SADC. O APE com a ESA deverá contribuir para o reforço da integração regional, sobretudo por contribuir com a harmonização regional das regras. Neste aspecto, o APE com a ESA deverão centrar-se inicialmente na consolidação de mercados da ESA, e dar a devida importância ao fortalecimento das ligações entre a ESA e os outros mercados regionais africanos, antes de encorajar a integração comercial com a UE.

3.5 Barreiras técnicas ao comércio

As regras sanitárias e fitossanitárias são consideradas um dos maiores obstáculos para um comércio com maior igualdade entre a UE e os países ACP. Na Zâmbia, as regras sanitárias e fitossanitárias levaram a um aumento dos custos na produção de rosas. Antes de Abril 2003, as rosas da Zâmbia exportadas para o mercado da UE não eram sujeitas a uma inspecção fitossanitária obrigatória de quaisquer pragas ou doenças de quarentena. No entanto, a UE introduziu um novo regulamento que estabeleceu a inspecção das plantas para todas as rosas importadas para a UE, incluindo as rosas da Zâmbia. O Serviço Fitossanitário Holandês (Dutch Phytosanitary Service, DPS) avaliou o produtor da Zâmbia como de “baixo risco” e decidiu impor uma taxa de inspecção de 5% da remessa total de flores a entrar na Holanda a partir do dia 1 de Abril de 2003. No caso da Zâmbia, foi estabelecido que os requisitos mínimos de qualificação para ser considerado um “controlo reduzido” não tinham sido conseguidos e portanto o DPS não podia continuar com o sistema de controlo reduzido. Tiveram que introduzir alterações para agir de acordo com as respectivas directrizes e regulações da UE sobre esta questão.

Desde o dia 1 de Janeiro de 2005, o DPS passou a inspeccionar 100% das rosas da Zâmbia. Isto aumentou os custos de inspecção por mais de 300% dependendo da quantidade de pés de flores em cada remessa. O custo da inspecção passou para €3 000 anuais por hectare para um agricultor na Zâmbia, para além de todas as despesas que já tinha de suportar. Isto prejudicou seriamente os cultivadores e exportadores de flores na Zâmbia, que por sua vez tiveram que cortar nos custos referentes à mão-de-obra. É muito provável que as mulheres tenham sido as mais afectadas por estes cortes no trabalho, uma vez que têm os empregos mais precários da indústria hortícola e florícola da Zâmbia.

Os custos de inspecções crescentes conduziram a debates entre os exportadores dos países afectados incluindo a Zâmbia. Com efeito a partir do dia 1 de Janeiro de 2006, a taxa de inspecção para as rosas da Zâmbia foi oficialmente fixa a 10% dos 100%. Esta taxa pode aumentar no futuro se a avaliação de risco demonstrar a sua necessidade. É preciso notar que a avaliação do risco é feita com base nos resultados da avaliação do País e não dos cultivadores/exportadores individuais. Portanto, qualquer intercepção de remessa pertencente a um cultivador poderá prejudicar a taxa de risco de todos os exportadores da Zâmbia, com consequências de custos para todos os cultivadores e exportadores da Zâmbia.

Estudos similares ao nosso (tal como o estudo do Movimento de Mulheres Trabalhadoras em Todo o Mundo (Women Working Worldwide) sobre apoiar os direitos das mulheres trabalhadoras em quintas de flores ou legumes) mostraram como a severidade das regras sanitárias e fitossanitárias resultaram num aumento da utilização de químicos e pesticidas com efeitos negativos para a saúde da mulher.

²³ Notícias da União Europeia (European Union News): Outubro – Dezembro 2005, Página 4.

As exigências de qualidade do mercado Europeu também resultaram numa grande utilização de pesticidas. Anita, com 24 anos, teve que parar de trabalhar porque a sua vista fora gravemente danificada por químicos. “Quando as estufas eram pulverizadas os patrões não nos diziam para sair nem nos davam vestíário protector. Algumas vezes ficava molhada dos químicos.” Mesmo em quintas com um controlo melhor, a grande parte das trabalhadoras apresentam problemas de saúde que incluem menstruação irregular, dores de costas e doenças da pele e do aparelho respiratório superior.

Fonte: Women Working Worldwide. <http://www.poptel.org.uk/women-ww/campaigns.html>

As Barreiras Não Tarifárias (Non Tariff Barriers, NTB) ao comércio tais como as regras sanitárias e fitossanitárias devem ser profundamente debatidas nas negociações dos APE e o apoio aos países ACP para superar esses obstáculos deve fazer parte e ser incluído no pacote dos APE. Uma revisão feita aos programas de assistência comercial para o grupo de países SADC APE revelou que apesar de ser dado um apoio considerável aos governos, empresas, grupos de especialistas para estruturar o regulamento e desenvolvimento da política comercial, não existe apoio aos produtores locais e exportadores. As implicações referentes aos géneros são importantes porque onde existem mulheres a produzir para exportação, é muito provável que se encontrem nos grupos de pequenas empresas.

Os programas de assistência relacionados com o comércio (Trade Related Assistance, TRA) que beneficiam o grupo de países SADC APE em €

	Política e Regulamento Comercial	Desenvolvimento do Comércio	Programas de impacto indirecto
Moçambique	-	36,000,000	303,130,000
Namíbia	10,450,000	21,440,845	130,700,000
Zâmbia	5,689,245	3,900,000	-
SADC	141,525,000	38,000,000	22,000,000
Total	157,664,245	99,340,845	455,830,000

Fonte: SADC -Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral; Divisão do Comércio, Indústria e Investimento no comércio, documentos Tabelas de Comércio e Desenvolvimento. Tabela 1: Programas de Assistência relacionadas com o comércio (TRA) que beneficiam o grupo de países SADC EPA, website: <http://www.sadc.int/english/tifi/trade/tra.php>

De acordo com as Tabelas de Registo de Comércio e Desenvolvimento SADC, doadores internacionais gastaram mais de €157,6m na estruturação da capacidade de regulamentação e de políticas comerciais; €9,3m no desenvolvimento comercial e €155,8m em programas adicionais. É a CE que gasta a maior parte do dinheiro, enquanto que o DFID implementa três projectos: Programa de Comércio e Pobreza da Namíbia (Namibia Trade and Poverty Programme), Programa de Facilitação do Comércio Regional (Regional Trade Facilitation Programme) e FinMark – Fazer com que o comércio beneficie os pobres (FinMark - Making Financial Markets Work for the Poor). No entanto, não existem quaisquer indícios de apoio às mulheres exportadoras em PME (pequenas e médias empresas).

A Namíbia expressou preocupação em relação ao facto das normas da UE serem potenciais barreiras ao comércio dos produtos de carne. Em resposta, a CE tem apoiado projectos de desenvolvimento das capacidades relacionados com os requisitos sanitários e fitossanitários assim como campanhas de consciencialização e informação sobre oportunidades fornecidas através de debates regionais e multilaterais. Para um maior apoio ao programa de liberalização comercial foram criados o Programa de Integração Regional e Comercial da Namíbia (Namibia Trade and Regional Integration Programme), o Programa de Apoio à Integração Económica (Economic Integration Support Programme) em suporte da SACU e o Programa de Apoio aos Serviços Agrícolas da Namíbia (Namibia Agricultural Services Support Programme). Este último destina-se a expandir a comercialização agrícola e a desenvolver a capacidade da Namíbia nas negociações comerciais

agrícolas, incluindo a assistência às organizações de agricultores para promover o diálogo público. Igualmente importante é o novo programa para a redução da pobreza rural ao abrigo do FED 9, que tem como objectivo o desenvolvimento de capacidade institucional para o desenvolvimento rural, desenvolvimento de infra-estruturas (estradas, abastecimento de água) e desenvolvimento de pequenas empresas (quer em projectos agrícolas ou outros) para famílias pobres, com ênfase nas questões da integração dos géneros, o VIH/SIDA e questões ambientais em todos os processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação do programa. Só o futuro dirá se estes programas afectarão de igual modo mulheres e homens.

3.6 Síntese de Políticas

Tanto a SADC como a ESA reconheceram a importância da contribuição da mulher para um desenvolvimento socio-económico sustentável. A Declaração do Géneros e Desenvolvimento da SADC e a Política do Género do COMESA declaram explicitamente que a atribuição de competência económica à mulher é a chave para eliminar a pobreza. Mais ainda, ambas as políticas indicam que a participação das mulheres nos processos comerciais é vital para a prosperidade regional. No entanto, a análise feita a ambos os Protocolos de Comércio da SADC e do COMESA, para negociar os APE, demonstra que estes não incluem qualquer análise em termos do género e portanto não são coerentes com as políticas do género. Os protocolos não indicam como é que os estados e mercados na região podem ser transformados para fortalecer os direitos das mulheres para que estas possam beneficiar da liberalização comercial crescente. Do mesmo modo, também não referem as medidas que devem ser aplicadas para proteger os grupos de mulheres mais vulneráveis. Os protocolos não vêem o desenvolvimento humano como um objectivo chave e em vez disso centram-se no acesso ao mercado, competição, crescimento e produtividade. Nem sequer analisam como será feito o crescimento económico, a forma e a taxa de tal crescimento e quem beneficiará deste. Esses protocolos contêm as directrizes básicas principais para as negociações e por isso têm um impacto directo no acordo final.

Sobre a igualdade dos géneros, a Declaração do Desenvolvimento e Género do SADC refere claramente a atribuição de competência económica à mulher, incluindo acesso e controlo de recursos produtivos, como um passo importante no caminho para alcançar a igualdade dos géneros²⁴. No entanto, o nosso estudo referente a Moçambique encontrou muito poucos sinais de integração dos géneros na política macroeconómica e em particular na área da política comercial. A maior limitação é a falta de capacidades, a vários níveis, dos responsáveis políticos e planeadores. Da mesma forma, tem sido alcançado algum progresso na região ESA através da Política de Género COMESA, a fim de assegurar que a igualdade dos géneros e a atribuição de competências à mulher sejam elementos fulcrais na agenda para a redução da pobreza. Mas isto não se reflecte em nenhum dos mandatos de negociação das duas regiões investigadas.

Coerência Política

A coerência política é um objectivo importante em ambas as agendas, da UE e dos países ACP. Por exemplo, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (Novembro 2005) é a afirmação mais recente ao compromisso de maior coerência política: declara que a UE irá “considerar os objectivos da

24 Uma Unidade de Género foi estabelecida em 1989 com o objectivo de facilitar e verificar a implementação de objectivos relacionados com géneros, incluindo a integração da questão do género no programa de acção da SADC. Sob este compromisso, a SADC concordou numa quota de 30% para mulheres em poder de decisão a todos os níveis.

cooperação para o desenvolvimento em todas as políticas que implementar que possam vir a afectar países em desenvolvimento, e que estas políticas apoiam os objectivos do desenvolvimento.” Explica que “o objectivo primário e compreensivo da cooperação da UE para o desenvolvimento é a extinção da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, incluindo seguir as MDG (Metas de Desenvolvimento do Milénio (Millennium Development Goals)). A CE está empenhada em conseguir coerência política para o desenvolvimento na política comercial. Outras áreas incluem o ambiente, as alterações climáticas, a segurança, a agricultura, a pesca, a dimensão social da globalização, o emprego e o trabalho decente, a migração, a investigação e inovação, a sociedade de informação, transportes e energia. A União Africana assume igualmente um forte compromisso com a coerência política na agenda comercial²⁵.

A integração efectiva dos géneros tem sido um grande desafio em todas as áreas políticas. Os compromissos internacionais tais como a Plataforma de Acção de Pequim e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (CEDAW) são particularmente importantes porque proporcionam aos países e organizações regionais uma estrutura útil ao desenvolvimento de políticas e legislações domésticas sensíveis à questão dos géneros. Muitos governos nacionais associaram as suas estratégias para a redução da pobreza a estas obrigações internacionais, demonstrando que a representação das mulheres entre os pobres é desproporcional. Registou-se um progresso considerável em Moçambique, na Namíbia e na Zâmbia através da introdução de legislação não discriminatória, reformas do trabalho, incluindo políticas nacionais de emprego, segurança social e sobre a questão dos géneros. No entanto, existe ainda uma disparidade crítica. A investigação sobre Moçambique indica que as discussões políticas no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (Plan of Action for the Reduction of Absolute Poverty, PARPA) e as reformas de legislação do trabalho não foram aplicadas nas negociações comerciais e que a importância da coerência não é reconhecida por parte dos responsáveis políticos. Em Dezembro de 2005, Moçambique ratificou o Protocolo Africano para os Direitos da Mulher, uma adenda da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Pobres que entrou em vigor em Novembro de 2005. O Artigo 13 do Protocolo refere-se ao bem-estar económico e social, e reclama a promoção da actividade económica pelas mulheres, nomeadamente no sector informal.

Na Namíbia, o Departamento de Assuntos das Mulheres (DWA) facilita a inserção das questões referentes ao género no desenvolvimento nacional advogando políticas e legislações sensíveis aos géneros. Incluiu questões de género em todos os sectores do Plano de Desenvolvimento Nacional entre 1995 e 2000, em vez de criar um sector independente para as Mulheres no Desenvolvimento. Actualmente, não existem no Ministério da Agricultura ou noutros ministérios técnicos, planos específicos para a promoção das questões referentes ao género. No entanto, existem planos para estabelecer uma rede interministerial para as questões referentes ao género, com representantes dos ministérios incluídos.

Na Zâmbia o governo desenvolveu uma Política Nacional de Género e um Plano Estratégico fortes, que colocam o seu foco na atribuição de competências económicas às mulheres. Dada a importância da agricultura no país, a estratégia tem como objectivo promover programas para reduzir a incidência da pobreza sobre a mulher assegurando que exista abastecimento alimentar adequado disponível a nível familiar e a qualidade estável a longo prazo; dar às mulheres o poder de utilizar e controlar os seus vencimentos; e assegurar a diversificação das colheitas. Enquanto que a informação sobre a eficiência destas estratégias for insuficiente, é importante que a CE não prejudique tais esforços nacionais.

25 Discurso de Abertura de K.Y. Amoako (Secretário Executivo, Comissão Económica para a África) intitulado ‘Towards Greater Policy coherence and Mutual Accountability for Development Effectiveness’ (Para uma maior coerência política e responsabilidade comum para um desenvolvimento eficaz) Junho de 2003

A questão da coerência política surge quando se verifica que as questões de igualdade dos géneros e a participação da mulher são centrais nos planos de desenvolvimento dos três países mas não são incluídas nas negociações dos APE. Qualquer acordo comercial terá um impacto considerável nos objectivos de desenvolvimento do país uma vez que irá afectar as prioridades políticas domésticas. Para que um APE origine desenvolvimento terá que estar alinhado com as prioridades nacionais e regionais.

O Grupo de Acção de Preparação Regional SADC-EC foi criado para assegurar interligações e complementaridade entre as estratégias de desenvolvimento e os APE. A função principal do grupo de acção é identificar as principais limitações e traduzi-las em programas de assistência ao desenvolvimento. Igualmente importante, o Programa de Apoio para a Integração Económica (Economic Integration Support Programme, EISP) para o SACU foi intensificado em 2005 e assistiu no estabelecimento do secretariado e comité tarifário em Windhoek e do tribunal ad hoc e organizações nacionais, assim como apoiou os estados-membros e o sector privado na preparação para o impacto provável do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) entre a UE e a África do Sul. Mas é necessário referir que o SADC também se encontra dividido em grupos internos, como a COMESA, a SACU e que 7 dos 14 estão ligados nos termos das negociações SADC.

Para um APE beneficiar as mulheres, deve considerar a questão da incoerência política entre os acordos comerciais actualmente negociados e as obrigações em relação aos direitos nacionais e regionais das mulheres que os governos são coagidos a pôr em prática.

4. Participação e influência

A One World Action está interessada em formas dos cidadãos actuarem com o Estado nas questões que afectam as suas vidas. Segundo o Acordo de Cotonou, as entidades não governamentais (sociedade civil, ONG, sector privado, sindicatos e autoridades locais) terão acesso a recursos financeiros e serão envolvidas no planeamento e implementação de programas relacionadas com o Acordo. O nosso estudo quis investigar até que ponto isto acontecia.

A conclusão geral nos três países é que o impacto potencial de um APE será diferente em cada país dependendo dos vários níveis de desenvolvimento, prioridades políticas nacionais e os níveis de actividade económica. Para que um APE possa originar a redução da pobreza e desenvolvimento beneficiando as mulheres, terá que estar alinhado com as prioridades políticas nacionais relativamente às questões do género. Os três países, incluindo os grupos regionais, têm políticas fortes para a questão do género mas existem poucos indícios de harmonização entre o APE e as políticas nacionais. Os desafios de integração a questão dos géneros na política nacional, e nomeadamente na política de comércio, está bastante documentada. Um sinal claro deste problema é a falta de participação das mulheres no desenvolvimento e enquadramento de tais políticas.

As questões dos géneros são realçadas no Acordo de Cotonou como uma questão global para o desenvolvimento e redução da pobreza. O Acordo também faz provisões específicas para a participação de entidades não governamentais (NSA) nas negociações comerciais e disponibiliza recursos para tal. Ficou mostrado que nos três países não houve participação das mulheres na tomada de decisões relacionadas com a política de comércio e, de um modo geral, com as políticas económicas.

A falta de voz das mulheres nas negociações dos APE

Os três estudos mostram falta de participação das mulheres nas negociações dos APE. Por exemplo, no caso da Namíbia, o Fórum de Comercio Nacional não tem representação do Ministério da Igualdade dos Géneros e Providência da Criança ou de ONG para as mulheres resultando numa centralização das negociações em questões macro e intermédias, tais como acesso ao mercado, reciprocidade e subsídios, mas sem analisar em detalhe ou considerar as consequências para os pobres. Os processos de negociações em curso na região SADC não envolvem mulheres. Não estão envolvidas organizações de mulheres ou sindicatos nos processos de negociações nem na negociação do Protocolo do Comércio SADC. Enquanto que o governo da Namíbia reconhece que as mulheres não foram incluídas neste processo, defende que o apoio institucional existente será fortalecido para assegurar que representantes das mulheres de comunidades pobres sejam incluídas no processo.

A nível regional, o presidente actual da equipa de negociação dos APE é uma mulher, com gabinete no secretariado SADC no Botsuana, e o Ministério do Comércio e Indústria tem várias mulheres em Direcções de Relações de Comércio Internacional estratégicas e na Divisão de Políticas Comerciais. Em termos de consultoria, o Fórum de Comércio da Namíbia foi estabelecido no ano passado e reuniu-se em Dezembro de 2005; a segunda reunião teve lugar a 2 de Março de 2006, as organizações de sociedade civil e o sector privado foram convidadas para o briefing. Várias Entidades Não Governamentais estiveram presentes na reunião, tais como a Fundação para o Desenvolvimento da Namíbia (Namibia Development Trust), a Sociedade Económica Nacional (National Economic Society), representantes do sector privado e parceiros comerciais.

Na Zâmbia, não se registaram quaisquer esforços para incluir a questão dos géneros nas negociações em curso, como confirmou a Delegação da UE na Zâmbia, Ministério do Comércio e Indústria e COMESA. Os princípios dos APE têm sido o centro da atenção em vez da inclusão de questões globais de desenvolvimento, como o género. Durante as entrevistas conduzidas para este estudo, nenhuma das ONG, ou instituições que lidam com a igualdade dos géneros e direitos das mulheres, que foram entrevistadas participaram no NDTPF (Fórum Nacional de Política de Desenvolvimento e Comercial - National Development and Trade Policy Forum) da Zâmbia²⁶ nas negociações dos APE. Por tudo isto as vozes das mulheres pobres não podem ser ouvidas nos processos de tomada de decisão e estruturas de negociação APE, uma vez que estes são predominantemente masculinos e fechados ao debate público. Isto realça a velha questão da participação limitada das mulheres na criação e verificação da política comercial, e de uma maneira geral nas decisões económicas.

Em Moçambique existem NSA fortes com uma função pró-activa no impulsionamento de mudanças positivas nas políticas e processos, particularmente em relação à integração e igualdade dos géneros. No entanto, são poucas as organizações que trabalham na questão do género e comércio ao nível da política. Existem algumas organizações e sindicatos de diferentes sectores que incluem Unidades de Mulheres, responsáveis por representar as mulheres e defender os seus interesses. Parece não existir capacidade institucional e técnica para defender as questões do género e comércio ao nível de política. Por outro lado, o governo não se esforça por incluir NSA no processo de negociações, quando é óbvio que NSA deveriam ser incluídas no desenvolvimento de relações políticas e comerciais. Recentemente, um grupo de trabalho foi estabelecido e coordenado por LINK, um Fórum ONG em Moçambique, para discutir estratégias de participação dos NSA. Um número muito limitado de ONG e outras instituições

²⁶ Cada país da ESA, incluindo a Zâmbia, estabeleceu um Fórum Nacional de Política de Desenvolvimento e de Comércio (National Development and Trade Policy Forum, NDTPF) que é multisectorial (inclui agricultura, comércio, investimento, serviços, etc.) e representativo dos sectores públicos e de entidades não governamentais (NSA) envolvidas em trabalho de comércio e desenvolvimento. A função dos NDTPF é determinar a melhor posição de negociação para o desenvolvimento e o comércio para o país e preparar resumos, delineando estas posições que serão depois utilizadas pelos representantes do país no Fórum de Negociação Regional em preparação para a posição ESA nas negociações com a UE.

estão envolvidos no grupo de trabalho e centram-se mais no acesso a recursos financeiros do que no diálogo e influência política. Segundo o Acordo de Cotonou, a UE compromete-se a atribuir recursos para o desenvolvimento das capacidades das NSA, a fim de melhorar a acção destas nas questões abordadas em Cotonou. Infelizmente a UE é conhecida pelos seus processos e requisitos muito complexos para o acesso a subsídios. Muitas organizações estão limitadas em termos de capacidade e não se candidatam a fundos da UE.

Nas equipas de negociação existe também falta de conhecimento sobre a questão dos géneros. Em Moçambique, o conhecimento de questões relacionadas com o género é muitas vezes limitado entre o pessoal técnico de instituições públicas. Representantes do Ministério do Comércio e Indústria revelaram que o género não tem sido mencionado na mesa de negociações. É prática comum nos Ministérios, uma vez que a política formulada, contactar as organizações de mulheres para “aprovar em termos dos géneros” tais políticas. Ainda não é da compreensão geral que a análise das questões do género devem ser incluídas no princípio da formulação da política. Apesar de existir um grau elevado de compromisso para a integração dos géneros no quadro institucional da SADC e como questão global, ainda não existem resultados importantes, ou mesmo visíveis, ao nível da igualdade de géneros na política pública e nomeadamente no comércio. Mesmo onde existem estruturas de acção, tal como o exemplo da Zâmbia, estas não são utilizadas adequadamente.

5. Recomendações

Emprego e salários

A nossa pesquisa demonstrou que a supressão das tarifas aduaneiras pode afectar o emprego e vencimento das mulheres de duas formas importantes. Se as mulheres são as consumidoras, então irão beneficiar de produtos mais baratos, mas se por outro lado forem produtoras, terão que enfrentar a competição e uma perda possível de emprego e vencimento. Relativamente à redução da pobreza, é importante assegurar que as mulheres com salários baixos não são afectadas pelos produtos importados da UE. Será necessário investigar mais para **identificar quais os produtos que deverão ser liberalizados porque as mulheres são maiores consumidoras do que produtoras, e quais deverão ser protegidos porque as mulheres são maiores produtoras que consumidoras**. Questões como estas deverão ser equilibradas nas negociações dos APE.

Quando a maioria dos trabalhadores são mulheres numa produção para exportação, tal como as flores frescas na Zâmbia, o nosso relatório indica que as normas básicas de trabalho e trabalho decente são frequentemente descuradas. Uma grande percentagem das mulheres concentra-se em empregos precários com vencimento e estatuto baixos. O crescimento e expansão do sector parecem depender da exploração de trabalho feminino barato, considerando-a de forma implícita uma “vantagem comparativa” no comércio internacional. Um APE poderia proporcionar a oportunidade para exigir melhores condições de trabalho para as mulheres; **por isso a promoção e a protecção das normas básicas de trabalho deveriam ser de grande importância num APE**.

Trabalho Decente

O trabalho decente é importante para se conseguir igualdade dos géneros no mercado de trabalho. Os governos nacionais devem de agir de acordo com as normas básicas de trabalho (CLS) e a Convenção da OIT, proporcionando condições especiais de trabalho e segurança social às mulheres trabalhadoras. Para além de que a UE deve apoiar a inclusão das normas básicas de trabalho nas negociações APE com a intenção genuína de melhorar as condições de trabalho para ambos, homens e

mulheres, nos países em desenvolvimento e não como um impedimento comercial. A investigação demonstra que os países com os melhores registos na implementação das regras básicas de trabalho beneficiam de uma maior estabilidade económica e social e de uma economia informal mais pequena. Igualmente as CLS devem ser coerentes com a Declaração e Plataforma de Acção de Pequim e a CEDAW. Estas obrigações internacionais proporcionam um maior nível de responsabilidade para os governos nacionais. **As organizações de mulheres a nível nacional devem pressionar os governos para assegurar que eles cumprem a legislação contra a discriminação.** Terão também de utilizar instrumentos internacionais para responsabilizar os seus governos por incumprimento.

Assistência relativa ao comércio

A divisão do trabalho por géneros e as conseqüentes desigualdades significam que as mulheres são impedidas de participar totalmente no comércio. Os casos estudados indicam que um APE poderá aumentar o trabalho para as mulheres pobres, sem que partilhem dos benefícios resultantes do crescimento das indústrias. **É importante que a assistência relacionada com o comércio seja centrada na mulher, a fim de aumentar a sua capacidade produtiva.**

Tarifas e receitas aduaneiras

Os três países mostram uma perda potencial de receita causada pelos APE, o que afectará a prestação de serviços públicos. Na África Austral, como em qualquer lado, as mulheres dependem dos serviços públicos do estado tais como a saúde, a educação e a segurança social. **Os cortes nos gastos terão conseqüências negativas na qualidade e quantidade de serviços** numa altura em que a África Austral enfrenta grandes dificuldades no combate ao VIH/SIDA, ao analfabetismo e à insegurança alimentar. Isto também seria incoerente com o actual consenso global de que existe a necessidade de aumentar os gastos públicos para atingir as metas de desenvolvimento do milénio (MDG).

Para combater a perda de receitas aduaneiras, os países ACP terão que impor impostos domésticos em produtos e serviços, na forma de um imposto directo sobre o rendimento ou através de impostos indirectos tais como o imposto sobre o valor acrescentado. Para a redução da pobreza, é necessário que os países ACP assegurem que as necessidades básicas tenham impostos baixos. Para além de que **os impostos não são indiferentes aos géneros** e, por isso, terão de ser tomadas medidas para **assegurar que as mulheres não sofrem conseqüências desproporcionais devido a esta política fiscal.**

Custos de Adaptação

Para que um APE promova o crescimento económico e o desenvolvimento, terão que ser disponibilizados recursos adicionais para financiar o desenvolvimento das infra-estruturas, assistência técnica, investimento e acesso ao mercado nos países ACP. Para eliminar as disparidades entre géneros, **a UE deve apoiar programas de apoio centrados na mulher, a fim de aumentar a sua capacidade de produção.**

Subsídios Agrícolas

Para que um APE seja considerado vantajoso por todos os interessados, os países desenvolvidos têm que reduzir substancialmente o apoio agrícola no mundo desenvolvido o mais rapidamente possível; retirar imediatamente subsídios no mundo desenvolvido, o que irá alterar a produção e o comércio possibilitando a venda a preços inferiores ao produto local; eliminar todos os subsídios de exportação; introduzir um pacote de desenvolvimento na agricultura para permitir aos países em desenvolvimento

apoiar e proteger os seus pequenos agricultores e colheitas de alimentos essenciais. A necessidade de protecções agrícolas efectivas deve ser considerada nas negociações. Proporcionando assim igualdade das condições de concorrência e permitindo aos produtores dos países ACP competir de forma mais eficaz com os produtores da UE. **Se a capacidade produtiva das mulheres fosse aumentada simultaneamente, elas poderiam beneficiar das actividades comerciais.**

Melhorar a capacidade de abastecimento

O apoio adicional para melhorar a capacidade de abastecimento dos países ACP deverá ser disponibilizado através dos APE. Existem indícios de que a UE não quer incluir esta questão nas negociações mas os países ACP identificaram tais limitações como uma das principais barreiras ao comércio livre; **nomeadamente a falta de acesso aos recursos produtivos incluindo terra, mão-de-obra, factores de produção e tecnologia; assim como serviços de apoio tais como crédito, extensão e investigação devem ser considerados para que as mulheres sejam mais produtivas e competitivas.** Construir capacidade de abastecimento seria uma forma importante de o fazer.

Consultar e incluir entidades não governamentais

Os APE causam um impacto em toda economia e os governos nacionais devem assegurar que entidades não governamentais, tanto nos países ACP como na UE, **são consultadas de forma aberta e transparente.** Esforços especiais têm que ser feitos para assegurar que as organizações para as mulheres sejam incluídas.

Reunir estatísticas sobre as actividades económicas das mulheres

Os três países demonstraram que até estatísticas básicas diferenciada em termos de géneros sobre a mulher na economia, são inexistentes. Governos e gabinetes de estatísticas deveriam encorajar a compilação de informação básica, tal como as estatísticas de emprego nos sectores mais vulneráveis ao comércio. Tabelas estatísticas que **proporcionem informação conjunta sobre intensidade de exportação, penetração de importação e intensidade da mulher em cada sector deveriam fazer parte da série de estatísticas básicas regularmente emitidas.**

Manter coerência política

A UE deve manter coerência de política entre as suas políticas de desenvolvimento e de comércio. A igualdade dos géneros é uma das nove questões que afectam várias áreas e deveria ser integrada em todas as discussões de políticas de desenvolvimento e comércio. A UE declara o comércio e a ajuda como os pilares gémeos da política de desenvolvimento da UE, no entanto a necessidade de coerência entre os objectivos de igualdade dos géneros e objectivos de políticas de ajuda e de comércio raramente é reconhecida. É normalmente aceite que a liberalização comercial possa ter um impacto positivo nas mulheres mas o oposto também é verdade, como foi demonstrado nesta investigação. Os efeitos do género no comércio são complexos, com vencedores e perdedores, mesmo entre as mulheres. Para um quadro político coerente, precisamos considerar estas complexidades e tomar precauções para que sejam ponderadas. A UE precisa de assegurar que os países APE contribuam para eliminar a disparidade entre homens e mulheres relativamente ao rendimento, emprego e oportunidades, e não agravar as desigualdades existentes dentro os géneros. Por esta razão, **a UE tem que assegurar que as suas políticas e práticas no que se refere ao género são aplicadas de forma consistente em todas as políticas de comércio e desenvolvimento para assegurar tal referida coerência.**

Aproximar a posição da UE aos objectivos de desenvolvimento dos países ACP

A UE tem de assegurar a aproximação das suas posições de negociação à redução da pobreza e os planos de desenvolvimento dos países ACP. E para além disso, a implementação dos APE tem de ser gradual e acompanhada por uma assistência comercial adequada. **A avaliação do impacto dos APE deve incluir o género como indicador chave para avaliar o impacto deste acordo comercial na subsistência das mulheres.** Tais estudos devem ser amplamente difundidos.

Pressão ao nível regional, nacional e internacional

As ONG e as organizações comunitárias que trabalham em questões dos direitos das mulheres e da igualdade dos géneros devem pressionar os governos a nível nacional para assegurar que os APE não prejudicam os direitos das mulheres. Isto poderá ser feito através de reuniões frente-a-frente, workshops e seminários. Criar ligações com organizações europeias para as mulheres e o desenvolvimento que também trabalham em APE irá permitir uma acção e pressão conjunta. **As organizações de mulheres, tanto nos países ACP como na UE deverão pressionar a nível regional.**

Referências

Africa Recovery – Volume 13 #1. Junho de 1999. “Likely revenue losses worry some Southern African states” (Perdas prováveis de receita preocupam alguns Estados Sul-africanos).

Amoako K.Y. Discurso de Abertura de K.Y. Amoako (Secretário Executivo, Comissão Económica para a África) intitulado ‘Towards Greater Policy coherence and Mutual Accountability for Development Effectiveness’ (Para uma maior coerência política e responsabilidade comum para um desenvolvimento eficaz). Junho de 2003.

Assistência Técnica Alemã. Projecto Consultivo sobre Géneros Finanças Públicas: Política Pública em função dos Géneros. http://www2.gtz.de/gender-budgets/english/entrypoints_finanzen.html

Barrientos e Kanji. 2002. ‘Trade Liberalisation, Poverty and Livelihoods: Understanding the Linkages’ (Liberalização do Comércio, Pobreza e Subsistência: perceber as ligações). Relatório para o Departamento de Políticas e Economia Africanas. DFID UK. IDS. Universidade de Sussex.

Comissão Económica para África. 2004. “*The Missing Link in Growth and Sustainable Development: Closing the Gender Gap*” (A ligação que falta para o crescimento e desenvolvimento sustentável: eliminar a disparidade entre os géneros). Uganda

Directriz para as negociações de Acordos de Parceria Económica com países e regiões ACP.

Directrizes dos países ACP para a negociação dos Acordos de Parceria Económica entre os países ACP e UE – Junho de 2002

Fontana, M. 2003. “The Gender Effects of Trade Liberalisation in Developing Countries: A Review of the Literature’ (Os efeitos dos Géneros na Liberalização Comercial dos Países em Desenvolvimento: Revisão da Informação) Artigo de Discussão 101. Departamento de Economia: Universidade de Sussex.

Joekes (1999) em Fontana, M. 2003. “The Gender Effects of Trade Liberalisation in Developing Countries: A Review of the Literature’ (Os efeitos dos Géneros na Liberalização Comercial nos Países em Desenvolvimento: Revisão da Informação) Artigo de Discussão 101. Departamento de Economia: Universidade de Sussex.

Junta de Exportação da Zâmbia (Export Board of Zambia). Relatório do Sector Hortícola e Florícola de 2004. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

Kanji, N. 2004. “Corporate Responsibility and Women’s Employment: The cashew nut case” (Responsabilidade Corporativa e Emprego das mulheres: O caso do Caju). IIED Relatório 3. Londres.

McCulloch, Winters and Cirera. 2001. “*Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*”(A liberalização do Comércio e a Pobreza: um guia). Centro para a Investigação da Política Económica (Centre for Economic Policy Research) Londres

Noticias da União Europeia (European Union News): Outubro – Dezembro de 2005, Página 4.

One World Action e APRODEV. 2002. *“Everywhere and Nowhere: Assessing Gender Mainstreaming in European Community Development Co-operation”* (Em todo o lado e em lado nenhum: Avaliando a Integração dos Géneros na Cooperação de Desenvolvimento da Comunidade Europeia). One World Action. Londres.

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral; Divisão do Comércio, Indústria e Investimento no comércio. Tabelas de Registo do Comércio e Desenvolvimento. <http://www.sadc.int/english/tifi/trade/tra.php>.

Udry, C. 1995. ‘Gender, Agricultural Production and the Theory of the Household’. *Journal of Political Economy*.

UNCTAD, 2004. *“Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries”* (Comércio e Géneros: Oportunidades e Desafios para os países em desenvolvimento). UNCTAD

Women Working Worldwide. <http://www.poptel.org.uk/women-ww/campaigns.html>

WIDE – GEM-CISCSA, 2001. *“International Trade and Gender Equality – A Gender Analysis of the trade agreements between the European Union and Latin America: Mexico and Mercosur”* (Comércio Internacional e Igualdade dos Géneros – uma Análise dos Géneros nos acordos comerciais entre a União Europeia e a América Latina: México e Mercosur). WIDE-GEM-CISCSA.

One World Action
Bradley's Close
White Lion Street
London N1 9PF

Telephone: + 44 (0) 20 7833 4075
Fax: + 44 (0) 20 7833 4102
E-mail: owa@oneworldaction.org
www.oneworldaction.org

Registo de Instituição de Caridade: 1022298

ISBN **to follow**