

## A GLOBALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE ENTRE OS SEXOS

### Do reformismo social ao reformismo estatal(\*)

Virgínia Ferreira

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.

Resumo Neste texto parte-se das alterações na regulação social e do novo papel das instâncias internacionais nessa regulação, vistas à luz do processo de globalização, especialmente no que toca às políticas de igualdade entre os sexos. As mudanças assinaladas permitem-nos perspectivar a filosofia política subjacente às políticas de igualdade no caminho do reformismo social ao reformismo estatal e ao paradigma da discriminação indirecta e do *mainstreaming*. Na parte principal do texto, são feitas algumas observações acerca da crescente influência dos organismos internacionais na formulação das políticas actuais de igualdade entre os sexos e analisados o papel do feminismo interestatal, estatal e das ONG.

### Introdução

A igualdade, a par da liberdade, é um dos valores mais proeminentes nas sociedades ocidentais. Os termos da sua consubstanciação estão, contudo, envoltos numa polémica interminável. No caso da igualdade entre mulheres e homens, a discussão continua a ser fortemente marcada pelas diversas conceptualizações das diferenças biológicas. O debate em torno da igualdade social *versus* diferença natural entre mulheres e homens constitui, deste modo, o pano de fundo sobre o qual decorre a procura de políticas promotoras da igualdade entre os sexos.

São muitas as ambiguidades e múltiplos os paradoxos que têm acompanhado a evolução destas políticas nas sociedades ocidentais actuais. Há analistas que registam progressos na situação no mercado de trabalho e nas condições de vida e autonomia das mulheres, enquanto outros/as destacam o carácter limitado desses avanços e enfatizam as incertezas quanto ao seu futuro. Há também quem sustente a existência de políticas de promoção dessa igualdade e quem julgue que ela será naturalmente alcançada pela evolução social e a mudança de mentalidades, incontornavelmente associadas à substituição de gerações. Há, ainda, quem pense que já se caminhou muito e que mais não é possível em vista das limitações que a maternidade impõe às mulheres.

O campo das políticas de igualdade sexual é, pois, tremendamente contraditório e complexo. Na sociedade portuguesa, não existe consenso nem quanto ao princípio destas políticas e muito menos quanto às modalidades de intervenção e recursos a mobilizar. Isso mesmo foi notório na estranheza que acompanhou

diversos comentários públicos a propósito da recente criação do Ministério para a Igualdade. Sendo a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens uma das duas prioridades enunciadas pelo primeiro-ministro para a legislatura iniciada em 1999 (ao lado do desenvolvimento da sociedade de informação), a criação daquele ministério deveria ser recebida como óbvia e necessária. A verdade, porém, é que mesmo durante a campanha eleitoral ninguém interpelou o (candidato a) primeiro-ministro sobre a pertinência e relevância daquela prioridade. Nas entrevistas o tema passou simplesmente sem qualquer comentário, como se as palavras não tivessem sido proferidas, como se por si a questão não tivesse direito à enunciação. Em meu entender, ninguém levou aquele anúncio a sério. A questão é que mesmo quem pensa que aquelas políticas são uma necessidade, e não apenas uma expressão retórica politicamente correcta, não consegue evitar uma absoluta incredulidade perante o acto de criação de uma estrutura como o Ministério para a Igualdade, sem ao mesmo tempo serem apresentados os seus objectivos concretos, nem sair em sua defesa perante as reacções negativas que suscitou. O facto de à titular do cargo não serem reconhecidas credenciais no campo da igualdade entre os sexos contribuiu sem dúvida para a falta de apoio público por parte de alguns sectores sociais, em particular das organizações de mulheres. Cargo e titular foram deslegitimados pelo modo como o processo da criação decorreu.

Somando dois mais dois, ou seja, a falta de consenso em torno das políticas de igualdade com o facto de Portugal deter a presidência da União Europeia (UE) durante o primeiro semestre do ano 2000, percebe-se que este ministério parece ter, afinal, como missão principal servir de interlocutor com responsáveis de estruturas congéneres dos restantes países membros da UE. É um facto que as tarefas de coordenação das acções em torno das políticas de igualdade entre os sexos vão ser múltiplas e exigentes durante o primeiro semestre do ano 2000 para coordenar a participação nacional e a da UE, na sessão extraordinária da Assembleia Geral que a Organização das Nações Unidas (ONU) vai promover, de 5 a 9 de Junho, dedicada à problemática *Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the 21st Century*. Durante esta conferência irá proceder-se ao balanço da acção desenvolvida nas várias regiões do globo no sentido de dar seguimento aos compromissos assumidos na Plataforma de Acção acordada na 4.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Beijing, em 1995. Trata-se, portanto, de mais uma vez responder apenas a compromissos internacionais. Conclusão reforçada ainda pela informação de que o Conselho Europeu de Helsínquia, realizado nos dias 10 e 11 de Dezembro de 1999, apontou como prioridades para 2000 precisamente o reforço da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens e o investimento na sociedade de informação, como forma de aumentar a competitividade da economia europeia.

Esta intervenção política em resposta a um compromisso internacional é apenas um episódio dentre muitos que é possível identificar no campo das políticas de igualdade entre os sexos na nossa história mais recente, mais especificamente desde finais dos anos 70, quando começámos a preparar o nosso ordenamento jurídico com vista à adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). A evolução das políticas de igualdade é pautada pelas iniciativas surgidas no âmbito da UE,

verificando-se que a generalidade das intervenções legislativas tem procurado responder em *low profile* às directivas emanadas da Comissão Europeia (Ferreira, 1998b).

Digamos que isto não constitui propriamente uma novidade. Poderíamos talvez pensar que tal só se passa em Portugal, um país da periferia europeia, sem movimentos sociais fortes e com uma democracia de baixa intensidade, pautada pela carnavalesca da política (Santos, 1994; Ferreira, 1998a e 1998/1999). O mais intrigante, no entanto, é que a avaliação que é possível fazer a partir de outras experiências nacionais ou regionais vai, com poucas excepções, neste mesmo sentido — o do papel fundamental das instâncias internacionais na formulação das políticas de igualdade sexual. Esta constatação é, geralmente, acompanhada de uma outra, a saber, que esta marca indelével de liberalismo na sua origem se reflecte no fraco grau de aplicação daquelas políticas, quando transpostas para os ordenamentos jurídicos nacionais. A pergunta que não pode deixar de se colocar é a de saber por que razão os governos assumem compromissos nas instâncias internacionais que não respeitam, ou não o fazem com igual empenho, internamente. Ou seja, a que tipo de pressões respondem as instâncias internacionais para adoptarem estes programas de promoção da igualdade sexual, ou que tipo de lógica domina as relações internacionais que empurra os governos para a aceitação de compromissos indesejados, ou, apenas tolerados?

Foram estas as perplexidades que me moveram na elaboração desta reflexão. Trata-se de tentar perceber as transformações associadas ao processo de globalização, em termos dos modos de exercer a regulação social e do novo papel que as instâncias internacionais têm nesta regulação. Estas mudanças permitir-nos-ão entender a filosofia política que preside actualmente às políticas de igualdade, bem como os aspectos mais salientes do balanço que é possível fazer neste momento. Ao longo destas páginas, serão, pois, carreadas múltiplas informações que permitem pôr em evidência as características do processo de globalização das políticas de igualdade entre os sexos e o papel das instâncias internacionais na sua formulação.

### Da reforma da sociedade à reforma do Estado

Várias etapas foram percorridas desde que os governos ocidentais começaram a auto-reformar-se, alterando a legislação no sentido de proibir a discriminação das mulheres, instaurando o princípio da igualdade de todos perante a lei. A interdição do voto foi a primeira discriminação legal a ser erradicada, seguindo-se as condições de remuneração e posteriormente as questões do acesso e do tratamento no emprego. Depressa, no entanto, se evidenciaram as grandes limitações deste enquadramento jurídico de igualdade formal face a uma sociedade fundada sobre o princípio da desigualdade. Os Estados enveredaram, então, pela reforma da sociedade, condição afinal indispensável ao pleno cumprimento do novo ordenamento jurídico anti-discriminatório.

Boaventura de Sousa Santos caracteriza este reformismo social como o regulador da mudança social normal, sem rupturas. Os principais dispositivos de normalização utilizados por este reformismo social são o direito, a educação e a identidade cultural (Santos, 1998). Neste reformismo procura-se corrigir os problemas sociais que dificultam ou bloqueiam a expressão dos valores socialmente desejáveis. Determinada norma social é julgada como boa, não restando, pois, outra coisa a fazer que não seja corrigir os desvios a essa norma praticados por indivíduos com comportamentos considerados aberrantes. Neste quadro, a intervenção política é limitada ao mínimo, dependendo do surgimento de queixas individuais das vítimas de discriminação. Especialmente a grande plasticidade e abstracção das suas reformas possibilitam a adopção deste modelo em contextos sociais muito distintos. Com efeito, ele tanto fundamenta a intervenção típica do Estado-Providência, nos países mais avançados, como a do Estado Desenvolvimentista, nos países pobres. Daí que o modelo do reformismo social seja tão internacional (Santos, 1998).

Por um lado, encontramos aqui uma primeira linha de leitura para a crescente importância das instâncias internacionais, através da difusão de um modelo de transformação social cuja aceitação generalizada decorre do facto de preconizar a mudança normalizada e regulada pelo Estado. Por outro lado, encontramos também os elementos necessários para compreendermos a fraca efectividade das políticas implementadas de cima para baixo. Não podemos, com efeito, esperar que as mulheres e os homens construam voluntaristicamente um sistema de relações mais igualitário, quando a divisão e a hierarquização entre os sexos se inscreve no conjunto de relações sociais, afectivas, laborais, de poder, etc., que percorrem as sociedades (Ferreira, no prelo-a).

Na fase actual das políticas de igualdade, regista-se uma verdadeira mudança de paradigma. Passámos a ouvir anunciar acções positivas, em nome do combate a todas as formas de discriminação, inclusive a discriminação indirecta. A partir do considerando de que a pertença a certa categoria sexual/social influencia as oportunidades de emprego e de carreira, as acções positivas são definidas como disposições transitórias que procuram remediar discriminações tanto praticadas no passado como a praticar no futuro, com a finalidade de repor a igualdade de condições de partida para as categorias sociais subrepresentadas (Rees, 1998: 34).<sup>1</sup> Esta mudança significa que foram seriamente questionados os princípios liberais em que começaram por se inspirar as políticas de igualdade e traduz-se na progressiva incorporação nestas políticas da intervenção dirigida a grupos, baseada na percepção da existência de problemas de ordem social e económica. Admite-se que a igualdade formal, reconhecida a cada indivíduo, pode acarretar desigualdade para certas categorias de pessoas. Tal ocorre sempre que se detectar, através do apuramento estatístico, por exemplo, que normas e procedimentos aparentemente neutros produzem efeitos diferenciados e desproporcionados numa categoria bem identificada de pessoas. Trata-se de uma intervenção pro-activa, que incorpora o princípio da desigualdade de poder entre os grupos sociais e se destina a prevenir a discriminação, promovendo a igualdade de resultados e um ambiente não discriminatório.

Tem vindo a ser reconhecido, portanto, que a discriminação ocorre independentemente dos comportamentos ou acções individuais. As decisões discriminatórias baseiam-se nas políticas que estruturam cada organização em concreto e cada sociedade no seu todo. A discriminação indirecta é estrutural, sistémica, e abre as portas ao questionamento de todas as práticas sociais, em geral, e de todas as práticas organizacionais, em especial (Bacchi, 1996: 19). Inclusive abre as portas ao questionamento da própria constituição e funcionamento do Estado. Daí que se aponte a estratégia do *mainstreaming* como a única capaz de garantir um elevado grau de efectividade às acções positivas delineadas.

O *mainstreaming* não é, todavia, outra coisa senão uma forma de reformismo estatal, uma estratégia em que o Estado procura reformar-se a si próprio. É um processo técnico e político que exige mudanças nas culturas organizacionais e maneiras de pensar, assim como objectivos, estruturas e distribuição de recursos por parte de todos os protagonistas. Isto é os Estados, mas também as agências internacionais e as organizações não governamentais. O *mainstreaming* (como é mostrado no texto de Manuela Silva neste número da *ex æquo*) requer mudanças a todos os níveis: no estabelecimento de prioridades, na definição, planeamento, implementação e avaliação de políticas. Os instrumentos incluem: novas práticas orçamentais e de gestão de recursos humanos, acções de formação, revisão dos procedimentos institucionais e elaboração e difusão de manuais de boas práticas. A questão que se coloca é saber quem serão os sujeitos destas mudanças.

O reformismo estatal passou por duas fases (Santos, 1998). A primeira desenvolveu-se ao longo de praticamente toda a década de 80 e correspondeu a uma estratégia neoliberal de prossecução do estado mínimo. O Estado sentenciou-se a si próprio como "irreformável", donde a única estratégia possível era privatizar o mais possível, intervir para não intervir.<sup>2</sup> Na sua fase actual, ao contrário do reformismo social ou mesmo da primeira fase do reformismo estatal, a reforma passa a estar a cargo dos sectores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. Em grande parte em consequência da estratégia anterior de redução do Estado e de privatização dos serviços públicos e da maior interferência das instâncias supranacionais, vamos assistir à erosão do Estado e à pujante irrupção do chamado *terceiro sector*. Este sector é composto pelo conjunto de organizações sociais que, não sendo estatais, prosseguem finalidades sociais e que, sendo privadas, não se regem pela lógica do lucro. Estas organizações são comumente designadas entre nós por organizações não governamentais (ONG), mas podem ser também cooperativas, associações mutualistas ou instituições privadas de solidariedade social (IPSS) (Santos, 1998: 13). Para termos uma ideia da extensão do fenómeno, basta atentarmos nos seguintes dados: no Nepal, as ONG aumentaram de 220, em 1990, para 1210, em 1993; na Tunísia de 1886, em 1988, para 5186, em 1991 (Hulme e Edwards, citados em Santos, 1998: 23). Em Portugal, num país caracterizado pela fraca mobilização da sociedade civil, no período entre 1991 e 1997, foram registadas 800 novas instituições particulares de solidariedade social (IPSS), uma média de mais de 130 por ano (Hespanha, 1999: 31).

A articulação entre o Estado e as organizações da sociedade civil sofreu uma mudança completa. Antes era o Estado que disponibilizava fundos públicos para

apoiar projectos dinamizados pela sociedade civil. Hoje, o Estado (tornado uma espécie de sócio capitalista), impelido a cortes drásticos nos seus orçamentos e apostado na política do Estado mínimo, financia os projectos em que há entrecruzamento dos seus interesses (comércio externo ou prestação de serviços sucedâneos dos públicos, por exemplo) com os das organizações da sociedade civil (sociais e humanitários). Deste modo, o Estado beneficia da utilização de recursos técnicos e humanos especializados, e frequentemente mal remunerados, e, sobretudo, alija-se das responsabilidades políticas da intervenção, escapatória procura sempre que os resultados se apresentam politicamente incertos.<sup>3</sup> Em consequência, assistimos a uma despoliticização do Estado e a uma destatização da regulação social (Santos, 1999).

Neste novo quadro de regulação social, a intensidade da transnacionalização é muito mais acentuada do que era na fase do reformismo social, segundo Santos (1998), que temos vindo a seguir nesta conceptualização. Extravazou completamente a sociedade nacional e o Estado-nação, “uma vez que as forças que o promovem com mais convicção são elas próprias transnacionais. (...) a sociedade nacional [é agora] o espaço-miniatura de uma arena social global. O Estado nacional, sobretudo na periferia do sistema mundial, é uma caixa de ressonância de forças que o transcendem” (Santos, 1998: 13). Os factores que têm contribuído para esta aceleração e crescente legitimação da intervenção a nível transnacional são de três ordens — ambientalistas, ideológico-políticos e económicos, na síntese apresentada por Bob Deacon (1997: 4-5). De salientar, em primeiro lugar, a crescente ameaça global da dissipação dos recursos naturais, que passou a justificar uma gestão supervisionada supranacionalmente. A riscos globais corresponderá inevitavelmente uma maior interdependência entre Estados. Em segundo lugar, o fim da guerra fria credibilizou a intervenção das instâncias internacionais com a finalidade expressa de melhorar as condições de vida das populações locais. Os Estados nacionais vêem-se frequentemente ultrapassados, pois aquelas instâncias elegem como interlocutores privilegiados as organizações da sociedade civil. Em terceiro e último lugar, a aceleração da circulação da informação e dos bens materiais e humanos, por um lado, globalizou os riscos económicos e, por outro lado, ajudou a expor as desigualdades e as injustiças da distribuição de rendimentos a nível mundial, urdindo assim a necessidade de intervir para minorar a extrema pobreza e, ao mesmo tempo, impedir o colapso das sociedades mais ricas, provocado pela “invasão” de hordas imensas de deslocados por efeito dos conflitos armados e das situações de crise alimentar generalizada.

As instâncias transnacionais, governamentais ou não, adquiriram neste quadro, uma visibilidade e centralidade inusitadas, pelo que a sua acção tem vindo a merecer a atenção especialmente dos estudos sobre as mulheres e da ciência política.<sup>4</sup> O escrutínio tem abarcado os seguintes aspectos: o papel da União Europeia e das restantes instâncias intergovernamentais, como a ONU, a OIT e o Conselho da Europa; a adequação dos instrumentos legais utilizados e sua efectividade (tratados, conferências, directivas, convenções e recomendações, especialmente); o impacto das políticas económicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, etc.; a natureza e a extensão das acções positivas; o papel dos

governos nacionais na regulação social; a acção das organizações transnacionais de mulheres, etc. Na impossibilidade de acompanhar os desenvolvimentos de todos estes aspectos, procuraremos esboçar a traço muito grosso algumas das mudanças nas relações internacionais que desde há quase 3 décadas têm convergido no sentido da aceleração e intensificação da interferência das instâncias internacionais nas políticas de igualdade. Acompanharemos, deste modo, a evolução da intervenção das organizações da sociedade civil, nomeadamente, das redes feministas internacionais e a evolução das filosofias políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento, dois elementos centrais do processo de globalização das políticas para a igualdade.

### A caminho de um regime internacional?

A acção das organizações intergovernamentais, nomeadamente da Organização Internacional do Trabalho, da Organização das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da União Europeia deve, sem dúvida, ser sublinhada, pelas razões que já vimos associadas à crescente intensificação das relações internacionais e à maior interdependência entre os Estados ao nível do sistema-mundo. Na verdade, elas têm ditado a agenda das políticas de igualdade, através das mais diversas iniciativas, cuja breve apresentação podemos encontrar na secção “Apontamentos” deste número da *ex æquo*. Em cerca de 100 anos, entre 1890 e 1986, foram recenseadas 355 convenções multi-laterais com alguma relevância para a problemática dos direitos das mulheres e da igualdade entre os sexos, o que perfaz uma média de quase 4 por ano (Reinalda e Verhaaren, referidos em Reinalda, 1997: 207).

A pesquisa histórica recente tem vindo a mostrar que, desde muito cedo, as mulheres lutaram pelo princípio da plena igualdade entre os sexos na vida das organizações internacionais. Bob Reinalda (1997: 206) aponta Marie Goegg como a primeira mulher a fazê-lo, em 1868, e as famosas conferências para a paz de 1899 e 1907, em Haia, como os primeiros *fora* internacionais nos quais as mulheres fizeram um activo *lobbying* a favor da inclusão das suas reivindicações. Na verdade, em 1919, o *Lobby Internacional das Mulheres* conseguiu fazer incluir um artigo no texto fundador da Liga das Nações (percursora do actual sistema das Nações Unidas), segundo o qual todos os cargos sob o controlo da Liga, ou em ligação com esta, deveriam ser igualmente abertos a homens e mulheres. Este simples passo foi determinante, porque “deu às mulheres a possibilidade de, a nível global, se envolverem oficialmente em todos os acordos intergovernamentais e lutarem por toda a espécie de reivindicações, entre as quais o reconhecimento da igualdade de direitos e papéis” (Reinalda, 1997: 205). O levantamento já referido de Reinalda e Verhaaren (citado em Reinalda, 1997: 207) registou, entre 1868 e 1986, 15 organizações intergovernamentais com uma ou mais secções (comités, comissões, grupos de trabalho, etc.) dedicadas às questões das mulheres, e 336 organizações e redes internacionais de mulheres, activas durante aquele período. Destas, 61 foram

credenciadas com o estatuto de consultoras junto de uma ou mais organizações intergovernamentais.

Através dos mais variados processos e pelas mais diversas vias, as organizações de mulheres, especialmente as de âmbito internacional, procuraram activamente influenciar os *fora* de decisão intergovernamental. O *lobbying* é uma das práticas mais comuns a que as organizações acedem com alguma facilidade, dada a receptividade que encontram nas organizações intergovernamentais. Encontramos alguma explicação para esta receptividade quer nas regras, quer na intensificação das relações internacionais. Como é documentado em qualquer análise institucional sobre o processo de decisão (por exemplo, Mazey e Richardson, 1993), o que acontece frequentemente é que as organizações internacionais, intergovernamentais ou não, recorrem às não governamentais para corroborarem informações provenientes de fontes oficiais, atitude que muito tem estimulado o crescimento do *terceiro sector*, já referido.

Na UE, o *lobbying* tem vindo a intensificar-se, em consequência de uma confluência de factores, entre os quais pontua a preferência da Comissão Europeia, o principal organismo da UE, já que o Parlamento Europeu ainda tem poderes de decisão muito limitados, em tratar apenas com uma organização em vez de uma por cada um dos seus Estados-membros (Mazey e Richardson, 1993). Esta prática tem também ela contribuído para o aumento da importância das organizações transnacionais de mulheres. Uma das mais poderosas destas ONG é sem dúvida o Lobby Europeu de Mulheres, que tem tido a preocupação de manter uma efectiva ligação às suas delegações nacionais.

Deste modo, é criado um espaço no qual as políticas de igualdade se reforçam, através da troca de experiências e saberes e do aumento das redes feministas transnacionais, algumas delas mesmo fomentadas oficialmente.<sup>5</sup> Paralelamente, a maior produção e circulação da informação na “aldeia global”, de que estas redes são excelentes transmissores, introduz uma nova transparência ao nível da política global, criando uma situação na qual os abusos e as omissões a nível nacional se tornam mais visíveis e embaraçosos para os governos. A simples publicação anual, desde 1990, do *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano* (HDR) do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas, ao promover a comparação entre países, leva a que os governos se sintam como nunca expostos internacionalmente. A sua relevância para as políticas de igualdade resulta da criação de duas medidas da desigualdade entre os sexos: o *Gender-Related Development Index* (GDI), que compara o comportamento de alguns indicadores em ambos os sexos como a esperança de vida à nascença; a taxa de alfabetização da população adulta, a taxa de cobertura dos vários ramos de ensino e a repartição do rendimento entre mulheres e homens; e o *Gender Empowerment Measure* (GEM) que é composto pela taxa de feminização dos representantes nos parlamentos nacionais, a taxa de feminização dos postos de administração e direcção, a taxa de feminização das profissões técnico-científicas e percentagem do rendimento que cabe às mulheres.

Vejamos o caso de Portugal. Certamente, não deixa de ser incómodo para o governo, por exemplo, saber que o país, em 1998, ocupava a última posição (33.<sup>a</sup>) dentre os Estados-membros da UE e ainda tinha à sua frente, para além dos países

mais ricos como o Canadá, os Estados Unidos da América e o Japão, outros como o Chile, a República da Coreia, Malta, Chipre, as Bahamas, as Barbados e Israel. Isto no que diz respeito ao HDI. Quanto ao índice que mede a desigualdade entre mulheres e homens, o desempenho melhora um pouco (28.<sup>a</sup>, segundo o GDI), mas Portugal continua a ocupar, em geral, o último lugar entre os nossos parceiros na UE. Neste conjunto de indicadores somos ultrapassados por alguns países da Europa de Leste, nomeadamente, a Eslovénia, a República Checa e a Eslováquia, em consequência especialmente da nossa incapacidade passada de assegurar os mesmos níveis de escolaridade ao sexo feminino. Só na comparação segundo a GEM, na qual têm mais peso os indicadores associados à integração das mulheres no mercado de trabalho, é que Portugal melhora a sua posição, devido sobretudo aos padrões de menor segregação sexual das estruturas de emprego no nosso país (veja-se Ferreira, 1998/99). Os valores mais elevados das taxas de feminização dos postos de administração e direcção e, sobretudo, das profissões técnico-científicas fazem com que ultrapassemos alguns dos nossos parceiros na UE: a França (31.<sup>a</sup>), a Grécia (51.<sup>a</sup>) e a Itália (26.<sup>a</sup>). É o desempenho ao nível da representação política que impede que Portugal ocupe uma posição mais favorável. Foi percebendo isto que certos sectores do governo endividaram alguns esforços, durante o ano de 1999.

Não podemos deixar de reconhecer as vantagens de instrumentos de política como este, por muito que nos interroguemos acerca das condições em que os seus dados são construídos na maior parte dos países.<sup>6</sup> Eles servem para tomar consciência do que há a fazer e melhorar e reforçam a legitimidade da reivindicação das medidas de política adequadas a essa melhoria. Tal como os Tratados, Pactos e Convenções ratificados internacionalmente, o HDR dá força às reivindicações das mulheres em todo o mundo e contribui para as credibilizar aos olhos de todos, especialmente dos governos. Os movimentos sociais podem sempre apelar aos “nossos compromissos internacionais” para exigir intervenção e, por seu turno, os governos podem fazer o mesmo apelo para fazer face à oposição às medidas enclaudadas. O efeito de legitimação decorre da despoliticização das reivindicações operada pela comparação com outros países.

Em consequência, os movimentos sociais tal como as organizações não governamentais surgem como peças fundamentais na construção do que Bob Reinalda (1997: 99) chama um “regime internacional”, noção pela qual se pretende traduzir as relações de cooperação e coordenação de políticas em áreas específicas entre os Estados e outras instâncias intervenientes, através do acordo quanto a princípios, normas, regras e procedimentos de decisão.

Um dos campos em que é mais visível a existência desse regime internacional é na cooperação para o desenvolvimento dos países pobres. Encontramos aí precisamente um campo propício à reflexão sobre os impactos das intervenções sobre o social, dado o quasi-experimentalismo que tem caracterizado aquelas intervenções. Os ensinamentos colhidos nessa reflexão têm vindo a ser incorporados no campo das políticas de igualdade, através de um processo de fecundação cruzada de que ambos os campos têm tirado proveito. Só temos, portanto, a ganhar se nos familiarizarmos minimamente com esse processo.

### *Movimento Mulheres no Desenvolvimento*

O Movimento Mulheres no Desenvolvimento (*Women in Development* — WID), surgido no princípio da década de 70, junto das Nações Unidas.<sup>7</sup> A expressão *Women in Development* foi cunhada por uma rede, sediada em Washington, de mulheres peritas em questões de desenvolvimento que, pela primeira vez, chamaram a atenção para o facto de as estratégias de desenvolvimento terem diferentes impactos nos homens e nas mulheres e de fomentarem a degradação da situação destas em vez da sua melhoria. Em resultado da sua acção de *lobbying*, o Congresso Americano aprovou em 1973 uma emenda à legislação que incluía nas regras da “ajuda” externa a exigência de as medidas integrarem as mulheres nas economias nacionais, melhorando o seu estatuto e maximizando desse modo os esforços desenvolvimentistas. Podemos assim afirmar que, desde o início dos anos 70, com o movimento WID, as instâncias internacionais de cooperação para o desenvolvimento têm vindo a impor políticas de igualdade aos países receptores da “ajuda” prestada. Para além dos Estados Unidos da América, foram particularmente relevantes as iniciativas da Suécia, da Noruega, do Canadá e da Holanda (Pettman, 1995).

O que é que esta perspectiva trouxe de novo? O movimento WID partia da rejeição do estatuto de beneficiárias com necessidades especiais em saúde e bem-estar atribuído às mulheres para lhes reconhecer um estatuto de membros produtivos das sociedades. As mulheres passaram a ser vistas como o *missing link* dos processos de desenvolvimento (Ravazi e Miller, 1995a). O quadro argumentativo era perfeitamente economicista — se a contribuição económica das mulheres for aumentada e reconhecida e se se inserirem no mercado de trabalho, o seu estatuto social também o será e o seu poder face aos homens aumentará em consonância. Argumentava-se que a negligência do papel das mulheres como produtoras estava na base do insucesso de grande parte das políticas. Tal posição legitimou a promoção de pesquisas que incidiam sobre as mulheres apenas e a distribuição de recursos através de projectos dirigidos a mulheres, traduzidos em apoios a actividades empresariais em pequena escala através da facilitação do acesso ao micro-crédito, ao aconselhamento e à modernização tecnológica. Pensou-se, então, que o investimento na produtividade das mulheres teria um retorno em termos económicos e sociais — melhorando o acesso das mulheres à tecnologia e ao crédito, a produtividade do seu trabalho aumentaria e isso teria um impacto positivo no desenvolvimento nacional.

Muitos destes projectos saíram gorados.<sup>8</sup> Frequentemente os seus objectivos económicos foram convertidos em acções de bem-estar social para as mulheres ou limitaram-se a desenvolver as suas competências em nutrição e em artesanato tradicional, o que fez com que pouco se tivesse conseguido na redução da marginalização económica das mulheres. Com efeito, as medidas preconizadas não tinham em conta as relações de poder entre os sexos, nem a grande interdependência existente entre as actividades dos homens e as das mulheres no assegurar da sobrevivência.

O impacto do WID fez-se sentir especialmente na intensificação da pesquisa sobre a situação das mulheres e no impulso dado ao crescimento de máquinas institucionais no seio dos governos e agências de desenvolvimento, mandatadas para

incluir as mulheres no desenvolvimento (Ravazi e Miller, 1995a).<sup>9</sup> Houve assim lugar à redefinição dos conceitos de trabalho, de actividade económica e de trabalho doméstico; avaliação de projectos internacionais de desenvolvimento destinada a detectar erros de concepção e causas dos insucessos dos programas de desenvolvimento (frequentemente os homens recebiam acções de formação sobre culturas agrícolas que apenas as mulheres faziam).

### *O Modelo Participativo de Desenvolvimento*

Da crítica às limitações das abordagens e das práticas inspiradas no WID, vai surgir o movimento *Gender and Development* (GAD). Baseado numa análise das relações sociais de sexo, não toma como ponto de partida argumentos de eficiência dos investimentos, nem da relevância da contribuição das mulheres para o desenvolvimento. As instituições do desenvolvimento são antes instadas a ter em conta as relações sociais de sexo, em ordem a melhorar as políticas e as práticas desenvolvimentistas. Não significa desinteresse em aumentar o acesso das mulheres aos recursos nem em aumentar a sua produtividade. Simplesmente não partem da ideia de que para aumentar a sua produtividade baste redistribuir recursos, nem de que para aumentar a autonomia das mulheres baste aumentar o seu acesso a esses recursos (Ravazi e Miller, 1995a). Pela enunciação da sua perspectiva, percebe-se uma articulação clara entre a estratégia do *mainstreaming* (a construção da igualdade entre os sexos deve presidir à formulação, implementação e avaliação de todas as políticas), e a do *empowerment* das mulheres (recursos mais autonomia). O *empowerment* pode ser entendido como um processo através do qual as populações e as mulheres em particular, individual ou colectivamente, tomam consciência de como as relações de poder operam nas suas vidas e ganham auto-confiança e capacidade para as desafiar. A popularidade de que goza correntemente o conceito de *empowerment* reflecte a mudança de um paradigma de mudança decidida de cima para baixo para outro mais participativo, no qual às populações deve ser dada voz quanto às opções à sua escolha. Esta mudança tem-se traduzido na tendência crescente para as agências doadoras de “ajuda” para o desenvolvimento estabelecerem parcerias electivas com as organizações da sociedade civil, preterindo a via estatal. Esta nova perspectiva impõe-se em programas de concessão de crédito, formação para a participação política e a liderança e a saúde reprodutiva.

A mudança de paradigma em curso é bem ilustrada por alguns exemplos concretos. Face à crítica ao carácter restritivo do âmbito das políticas, limitado à igualdade no emprego, as organizações internacionais, intergovernamentais ou cívicas, têm vindo a pressionar os governos nacionais para alargar o âmbito da sua intervenção. São agora integradas questões que vão para além da garantia de um tratamento justo no emprego e no trabalho das mulheres. As novas áreas estratégicas de acção são a educação para a igualdade e a cidadania, o combate à pornografia e ao tráfico de mulheres, a saúde reprodutiva, o assédio sexual, a violação e a violência em geral contra as mulheres e a feminização da pobreza (relacionada com as leis da família e as condições de acesso à propriedade e à segurança social).

A via seguida teve como principal veículo a cooperação internacional para o desenvolvimento.<sup>10</sup> Enquanto principais contribuintes para a ajuda internacional aos países pobres, certos países, especialmente os nórdicos, exerceram uma grande pressão para que as preocupações com a melhoria da situação e do estatuto das mulheres fossem incluídas nas agendas das relações externas e dos programas das organizações internacionais para o desenvolvimento. A política de relações externas da Suécia ilustra extensivamente as implicações da adopção do modelo participativo de desenvolvimento. Segundo documento emanado do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 1998 (SMFA, 1998), a igualdade entre os sexos é o objectivo que preside às acções de “ajuda” ao desenvolvimento da Suécia. Daí que os pressupostos em que se baseia a política externa da Suécia sejam os seguintes:

- a igualdade entre os sexos é um pré-requisito da justiça social e do efectivo desenvolvimento económico-social;
- para além dos governos dos países receptores da ajuda, serão também parceiros do diálogo as organizações não governamentais de mulheres.

A principal recomendação nesse documento é a seguinte: é importante que numa análise nunca sejam mostradas separadamente as disparidades da situação e das necessidades das mulheres e dos homens no acesso aos recursos económicos, educação, participação nas decisões, etc. Estes dados devem integrar a análise no seu todo, tal como nos documentos de política, na definição de estratégias e de projectos concretos de intervenção. Para além do diagnóstico, as autoridades suecas fazem também depender a “ajuda” da existência de planos de acção para a melhoria dos direitos humanos e as condições económicas das mulheres e de metodologias de acompanhamento e avaliação que indiquem quando, onde e como é que as mulheres e os homens serão envolvidos no processo de ajuda ao desenvolvimento, como é que os seus papéis, interesses e actividades serão tidos em conta e como é que ambos os sexos são informados dos vários esforços de desenvolvimento. Este caso é paradigmático no que diz respeito ao modelo participativo de desenvolvimento, surgido desde o início dos anos 90, no rescaldo das políticas de ajustamento estrutural dos anos 80, cujos efeitos devastadores em numerosos países têm sido amplamente demonstrados (por exemplo, Baden, 1997). Os traços fundamentais deste novo modelo são a institucionalização da perspectiva das relações sociais de sexo nas políticas e a participação das populações na definição das suas estratégias.

Transpostos para a actuação no concreto, estas orientações traduzem-se em projectos de natureza completamente diferente dos convencionais. A Suécia elegeu 5 países para levar a cabo a sua nova política: Índia, Tanzânia, Namíbia, Nicarágua e Estónia. Nestes países, a cooperação para o desenvolvimento inclui projectos de ajuda: 1) ao estabelecimento de um amplo programa de combate à violência sobre as mulheres na Nicarágua; 2) à elaboração de diagnósticos desagregados por sexo dos orçamentos e do ordenamento jurídico, mostrando como os homens são beneficiários privilegiados dos recursos e serviços de educação, saúde, projectos de emprego, benefícios sociais, pensões, etc., na Namíbia e na África do Sul; 3) ao combate contra a fraca participação das mulheres na política, treinando mulheres

para se candidatarem às eleições, na Estónia.<sup>11</sup> Na Tanzânia, aquilo que era um projecto meramente técnico — a construção de uma estrada — é um bom exemplo de como a perspectiva da igualdade pode ser integrada. A análise das necessidades de utilização da estrada mostraram que elas diferiam bastante entre os homens e as mulheres. As mulheres viajam geralmente no mesmo dia e precisam de muito espaço para acomodar as mercadorias que transportam para o mercado. Têm em geral destinos diferentes dos dos homens e querem evitar estar à espera dos autocarros públicos ou ter que caminhar longas distâncias antes ou depois do pôr do sol, por razões de segurança. Num projecto convencional, evidentemente, que isto não seria tido em conta. Institucionalizar a perspectiva das relações sociais de sexo no modelo de desenvolvimento participado significa que as necessidades de ambos os sexos devem ser compreendidas e atendidas ao longo de todo o projecto, desde a fase da sua concepção à da sua implementação e avaliação.

Foi seguindo este caminho que progressivamente tem vindo a ser integrada a perspectiva trazida pelos estudos sobre as mulheres para a teoria das relações internacionais (por exemplo, por Pettman, 1995), segundo a qual as relações internacionais devem ser reconceptualizadas de modo a conferirem uma nova centralidade às mulheres. Esta centralidade resulta do reequacionamento do valor de bens essenciais como a nutrição, a saúde e a segurança ambiental, ao mesmo tempo que passam para segundo plano a guerra e a corrida ao armamento (Deacon, 1997: 7). Em resultado deste novo enquadramento, como decorre claramente dos postulados da política externa da Suécia acima citada, temos os governos de todo o mundo a serem crescentemente pressionados para institucionalizarem a perspectiva da igualdade entre os sexos nas suas políticas e a aposta das instâncias internacionais nas organizações não governamentais para reforçarem essa pressão.

#### *Os Planos Globais para a Igualdade de Oportunidades*

A exposição feita até aqui parece sugerir que a pressão externa só atinge os países receptores da “ajuda” internacional para o desenvolvimento. Não é esse, no entanto, o ponto de vista que pretendo defender. Nos países que integram a União Europeia vive-se o mesmo clima de influência e as directivas em vigor constituem-se concretamente em coacção para os Estados-membros (Duncan, 1996). Os “compromissos internacionais” cuja pressão é sentida pelo governo Português provêm todos desta sede. Na conjuntura actual, vive-se um clima altamente coagente e generalizado, dado que as Nações Unidas (veja-se o texto incluído na secção de Apontamentos, neste número da *ex æquo*) estão a pedir contas aos 189 governos subscritores da Plataforma de Beijing das iniciativas realizadas no sentido de dar cumprimento às disposições aí acordadas.

Da leitura do material já disponível, em resposta às solicitações da ONU, concluímos que os ganhos percebidos são sobretudo de ordem política.<sup>12</sup> Quando se trata de apontar caminhos futuros, o discurso recai na necessidade de aplicação das políticas formuladas: cumprimento dos Planos Globais para a Igualdade;

intensificação do *lobbying* a nível interno e das agências internacionais, nomeadamente para perdão da dívida externa; protecção do ambiente e dos recursos naturais nacionais; protecção da mão-de-obra emigrada; aplicação da legislação que garanta o acesso das mulheres à propriedade; efectivo combate ao turismo sexual; inspecção ao cumprimento das leis laborais; criação de mecanismos de monitorização do impacto das políticas e dos programas da Organização Mundial do Comércio, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Como vemos, parece que bastaria, com efeito, que se criassem condições de efectiva aplicação das políticas já desenhadas.

Uma breve consulta pelas respostas dadas àquele inquérito permite-nos verificar que o mais inesperado país, por razões diversas, tem um Plano Global para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens. Na verdade, poucos são os que deixaram de o elaborar, estimando-se que mais de 70% o tenham feito. No entanto, um número significativo de governos limita-se a enumerar como áreas de intervenção prioritária algumas ou, mais raramente, a totalidade das 12 áreas definidas na Plataforma de Acção de Beijing. Assim, os planos globais surgem sem o estabelecimento de metas objectivadas, de preferência quantitativamente, nem de prazos ou orçamentos para as levar a cabo, muito menos a criação de mecanismos de implementação das medidas anunciadas ou de dispositivos de avaliação de resultados.<sup>13</sup>

O papel das instâncias internacionais na promoção destas políticas é notório nos próprios planos. A afectação de recursos nacionais é muito rara fora da região da Europa e da América do Norte e muitos países citam como fontes de recursos para levar a cabo as acções previstas, — quando há acções concretizadas —, apenas uma série de instâncias internacionais. O exemplo do Congo é ilustrativo. Aí são referidas as seguintes: Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), Organização Mundial de Saúde (OMS), UNICEF, FAO e UNESCO. Para além disso, é referida a cooperação bilateral neste domínio entre o país e “a França, os Estados Unidos da América, a Alemanha e a Comunidade Económica Europeia”. Em nenhum outro caso, no entanto, o papel das instâncias de cooperação para o desenvolvimento é exposto de um modo tão frontal como no relatório do Uganda, no qual se afirma: “o governo está a discutir com os doadores de molde a apressar o processo de formulação do plano de acção”.

Sendo este o resultado da pressão para a institucionalização das relações sociais de sexo na formulação das políticas, em geral, vejamos algumas das consequências da desconfiança relativamente ao Estado e da preferência pelo estabelecimento de parcerias com as organizações da sociedade civil, por parte das agências doadoras internacionais.

#### *ONG como novos actores transnacionais*

A crescente internacionalização das estruturas políticas e a globalização dos movimentos sociais, por um lado, a par do aumento do multilateralismo (em vez do

bilateralismo) nas relações internacionais e dos ganhos de influência das organizações não governamentais internacionais levam à construção do que alguns autores designam uma *sociedade civil global* (Moghadam, 1999).<sup>14</sup> O papel das organizações não governamentais é neste sentido determinante.<sup>15</sup> À medida que aumentou o descrédito do Estado, estas organizações foram sendo encaradas como parceiros privilegiados de intervenção, pelas entidades envolvidas na “ajuda” ao desenvolvimento, em especial nas regiões de maior instabilidade política e social, e mais claramente na sequência da eclosão de conflitos étnicos e outros.

As organizações da sociedade civil surgem, portanto, como elementos fundamentais de um “regime internacional” (Reinalda, 1997), numa conjuntura ideológica e política em que se assiste ao regresso de um certo relativismo ético, especialmente depois da queda do Muro de Berlim e de tudo o que ela significa em termos do esmorecimento de alternativas políticas, e nomeadamente quanto à proeminência crescente das questões políticas como os direitos humanos, a boa governação e a participação das populações, para além do cada vez maior destaque aos direitos sociais. As organizações da sociedade civil passam a ser vistas como tendo um papel fundamental na organização dos sectores mais carenciados das populações, ajudando-os a aumentar as suas capacidades organizativas ou facilitando a formação de grupos. Esta atitude tem mostrado ser uma forte alavanca para a formulação de políticas de igualdade e para a mobilização da sociedade civil. Assinala-se que é generalizada a convicção de que os governos são actualmente mais “responsivos” a pressões de ordem política, num período de crise da dívida externa de muitos países, em que a interdependência entre os Estados aumenta, tornando-se a autarcia política menos viável.

É neste contexto que as ONG de mulheres alcançam o reconhecimento do estatuto de actores, frequentemente transnacionais. A acção das redes transnacionais de mulheres tem tido um enorme impulso em questões económicas, políticas e de relações internacionais. A advertência, ainda nos anos 80, para a gravidade das consequências das políticas de ajustamento estrutural nas condições de vida das mulheres, inaugurou, de algum modo, esta nova fase de transnacionalização.<sup>16</sup> Hoje, as negociações em torno das normas do comércio mundial estão sob cuidadoso escrutínio de algumas das mais visíveis redes feministas: a WIDE, *Women in Development Europe*, sediada em Bruxelas em 1985 que conta com 12 secções nacionais; a WWW, *Women Working Worldwide*, com sede em Londres; a DAWN, *Development Alternatives with Women for a New Era*, sediada nas ilhas Fiji e mobilizando mulheres sobretudo da América Latina e do Sul Asiático. Outras têm centrado a sua acção nas questões ambientais e de desenvolvimento: a WEDO, *Women's Environment and Development Organization* tem delegações no Brasil, Guiana, Noruega, Egipto, Quênia, Nigéria, Costa Rica, Índia e Nova Zelândia. Existem também importantes redes de âmbito regional. A AWMR, *Association of Women of the Mediterranean Region*, une mulheres dos 18 países banhados pelo Mediterrâneo em defesa dos direitos humanos, da paz e do desarmamento da região e a WLUML, *Women Living Under Muslim Laws*, dinamizada a partir da França e do Paquistão, é uma organização secular e anti-fundamentalista que tem defendido os direitos das mulheres nos países islâmicos. Outras redes têm dedicado o seu trabalho ao combate à exploração

de mulheres e crianças no tráfico ou no turismo sexual e à pornografia, como é o caso da TW-MAE-W, *Third World Movement Against Exploitation of Women*. Na luta pela alfabetização e educação das mulheres destaca-se a rede EMPOWER, *Education Means Protection of Women Engaged in Recreation*.<sup>17</sup>

Muitas das principais líderes das redes transnacionais, na sua maioria fundadas a partir de meados da década de 80, são frequentemente chamadas a colaborar com as mais diversas organizações intergovernamentais. O estatuto de actores transnacionais é-lhes conferido pela sua participação em áreas como a consultoria, pela sua representação em comissões especiais, pela sua responsabilização pela monitorização e pela sua assistência técnica nos mais variados domínios e níveis de intervenção, em particular quando estão em causa problemas específicos das condições de vida das mulheres, que são virtualmente todos os aspectos da vida em sociedade.

Neste processo, acabam por constituir-se em base social de apoio a numerosas reivindicações políticas e podem tornar-se altamente influentes quer na inclusão destas reivindicações nas agendas políticas internacionais, quer nos respectivos processos de decisão, implementação e retroacção. Têm vindo a registar muitos sucessos na inscrição da problemática da igualdade na economia, no sistema político, nas relações externas, nas políticas de saúde e até nas políticas de segurança.

A afirmação das redes feministas transnacionais foi favorecida por, a nível mundial, no pós-guerra fria, o clima ideológico ter sido mais propício à produção do consenso entre as várias facções do movimento feminista, profundamente dividido e "hifenizado" durante os anos 80, atenuando-se especialmente a convencional divisão norte-sul. Para esta nova base de consenso, muito contribuiu o percurso da evolução das sociedades que, por um lado, mostrou às mulheres dos países mais avançados que não basta alcançar um ordenamento jurídico que consagre o princípio da igualdade e, face às suas próprias divisões internas, que não existe apenas uma maneira de conceptualizar a emancipação das mulheres. Por outro lado, mostrou também às mulheres dos países em desenvolvimento, em face das vicissitudes sofridas pela condição feminina nas sociedades do leste europeu, que não se pode priorizar o desenvolvimento económico, na esperança de que uma vez resolvidos os problemas da sobrevivência económica se equacionem então os termos da igualdade entre mulheres e homens. O novo relativismo facilita, assim, os contactos e a cooperação em torno de temas muito transversais que constituem a teia do feminismo global: a violência contra as mulheres, a pobreza, a socialização das responsabilidades domésticas, o direito a uma maternidade desejada, o acesso à propriedade e o papel das mulheres no processo de decisão.

É claro que muitos/as analistas se têm interrogado acerca do descompasso evidente entre as decisões de nível internacional e a aplicação da lei a nível nacional, uma realidade manifesta em quase todos os países, e não apenas em Portugal. A análise apresentada nesta secção aponta já algumas pistas para a compreensão desse hiato entre a lei e a sua aplicação. Na secção seguinte, perseguiremos alguns dos indícios encontrados. É tempo de nos interrogarmos por que razão tantos governos em todo o mundo, ao mesmo tempo enunciam a adesão ao princípio da

igualdade entre os sexos e criam mecanismos próprios de promoção dessa igualdade, não mobilizam os recursos estratégicos necessários à sua prossecução.

### Reformismo estatal e *mainstreaming*

Os vários compromissos internacionais a que os Estados vão aderindo fornecem um poderoso *input* aos quadros jurídicos regulamentadores de cada país. A aceitabilidade de tais decisões políticas assenta na interdependência estabelecida entre os vários Estados-membros dessas organizações. Os compromissos vão-se forjando numa relação de cooperação entre os vários actores na cena global, estabelecendo-se os consensos ao mais alto nível, face à indiscutível legitimidade das reivindicações dos movimentos de defesa dos direitos das mulheres e também face aos argumentos de maior eficiência do sistema social e económico se baseado numa menor desigualdade entre os sexos. Há quem interprete essa influência como produto de um processo de mudança imposto de cima para baixo, incapaz de ultrapassar o plano da retórica e induzir alterações concretas ao nível das atitudes individuais e das práticas sociais (entre outras, Goetz, 1995), e quem lhe reconheça um potencial transformador assinalável, ao criarem mecanismos legais de apoio à mudança (entre outras, Outshoorn, 1997). Não é fácil optar por uma destas posições.

Há quem defenda que a adopção do princípio da igualdade de oportunidades é uma consequência difusa da segunda vaga do movimento feminista iniciada nos anos 60. Por exemplo, Buckley e Anderson (referidas em Reinalda, 1997: 213) sustentam que, na União Europeia, o que levou ao surgimento das primeiras 3 directivas relativas à aplicação do princípio da igualdade de remunerações entre a mão de obra masculina e feminina (1975), à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e carreira profissionais e às condições de trabalho (1976) e à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (1978) foi a feliz coincidência do ressurgimento do movimento feminista com a criação da Comunidade Económica Europeia. Outros autores, porém, tendem a não ver uma determinação tão directa do movimento feminista.

Bob Reinalda defende que a viragem da orientação política europeia relativamente à questão da igualdade entre os sexos foi fruto de uma constelação de factores, dentre os quais destaca a acção de um grupo de mulheres que, a partir de posições oficiais, desenvolveram uma espécie de "feminismo interestatal".<sup>18</sup> Para Bob Reinalda, atento em especial ao que se passa ao nível micro do funcionamento das instituições internacionais e ao jogo de interações entre actores institucionais, o que mais contou foi a acção de um pequeno grupo de mulheres, bem orientada e adequada a uma situação de mudança organizacional que então se vivia na Comissão Europeia, com a integração do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, coadjuvada com o insucesso e o desinteresse de outros actores importantes, como os

sindicatos, em geral descrentes do projecto da CEE, e o relativo apoio de um grupo de intelectuais feministas. Apoio relativo, diga-se de passagem, porque apenas na década de 90 o movimento feminista passou a ver na UE uma instância relevante para o desenvolvimento da luta contra as desigualdades entre os sexos. Na expressão do autor, as políticas de igualdade da UE não são portanto fruto da acção de qualquer *dea ex machina*, mas de *feminae in machina* (Reinalda, 1997: 213-214). Por fim, é ainda de assinalar as conclusões a que se chegou num outro estudo sobre a OIT da autoria de Ravazi e Miller, segundo as quais, as preocupações com a igualdade de oportunidades nestas duas últimas décadas naquela organização ficaram a dever-se principalmente ao apoio moral e financeiro de doadores chave e ao trabalho de activistas na política interna (Ravazi e Miller, 1995b: 65).

Ao nível dos estados nacionais, é possível falar também do papel de actores-chave. Bob Reinalda não utiliza o termo, mas as mulheres de que ele fala têm o perfil de femocratas. Este termo foi cunhado pelas feministas australianas, para designar as feministas inseridas nas burocracias estatais, às quais há analistas que reconhecem uma real influência no lançamento e definição de políticas de igualdade, não apenas na acção desenvolvida nas *state feminist institutions* (Stetson e Mazur, 1995), como na capacidade de persuadir outras instituições estatais a incluírem medidas promotoras da igualdade nas suas políticas. Joyce Outshoorn, na sua leitura da evolução das políticas de igualdade na Holanda, atribui precisamente grande relevância ao efeito centrípeto que ocorrem em determinadas conjunturas. No caso da Holanda, a autora fala da feliz convergência do "iron triangle", constituído por três tipos de actores: liderança das maiores organizações de mulheres, funcionárias/os do Estado a trabalhar nas questões das mulheres e políticas/os inseridas/os nas comissões especializadas. Encontramos em Portugal, nesta segunda metade da década de 90, um exemplo que corrobora a importância da acção de determinados actores. A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) apresenta neste período uma dinâmica completamente diferente da que teve durante os seus primeiros quinze anos, ao longo dos quais conheceu várias lideranças. Com a liderança actual, a actividade da CITE tem revelado que a sua constituição tripartida (representantes do governo, dos empregadores e dos sindicatos) não era a única responsável pela inércia que a caracterizou, como sustentei em outro lugar (Ferreira, 1998b), mesmo descontando a alteração das condições políticas entretanto ocorrida. Esta discussão encaminha-nos para a polémica em torno da efectividade da acção do feminismo de Estado (*state feminism*), cujo desenvolvimento não cabe neste trabalho. Basta-me por agora sublinhar a ideia de que, quer o feminismo interestatal, quer o estatal, surgem na análise feita como um produto da acção individual de mulheres (ou mesmo excepcionalmente de homens) que, pelas posições que ocupam nos aparelhos burocráticos governamentais ou intergovernamentais conseguem influenciar as decisões ao mais alto nível. A questão está, porém, na capacidade de estender essa influência a toda a máquina do Estado. É certamente mais fácil convencer um ministro da bondade de determinada iniciativa legislativa do que convencer todos os agentes do Estado implicados na sua aplicação. Especialmente se essa iniciativa se aproximar do modelo de declaração de intenções e não estiverem regulamentadas nem as condições necessárias à sua aplicação, nem as

sanções previstas pela sua não aplicação. Portanto, o processo de definição das políticas, ao mover-se de cima para baixo com base na acção individual, acaba por ditar a sua fraca efectividade.

Retomemos a questão suscitada no início sobre a capacidade do Estado para se reformar a si próprio. Consideremos as modalidades de intervenção adequadas a uma estratégia de *mainstreaming*. Para além da instauração de quotas, a modalidade de intervenção mais divulgada (e menos aplicada, diga-se de passagem), deveria existir recurso à elaboração de planos globais de igualdade, à reorganização dos organismos de poder central e local (constituição de comissões interministeriais, designação de conselheiras para a igualdade, criação de mecanismos para a igualdade ou reforço dos já existentes), ao desenvolvimento de modelos e de indicadores de acompanhamento da implementação das políticas para avaliação da sua sensibilidade relativamente à diferenciação social entre os sexos e, ainda, a acções de sensibilização da opinião pública e de formação de públicos estratégicos, através quer da edição de guíões de avaliação e de manuais de boas práticas quer da formação em relações sociais de sexo a todos os níveis hierárquicos. Por esta enunciação esquemática, adivinha-se uma tarefa digna de Cíclope ou Hércules. A questão que fica por responder é quem é que no Estado será o sujeito de uma tal reforma.

Os estudos de Shakra Razavi e Carol Miller (1995a e b) e de Anne Marie Goetz (1995) para as Nações Unidas sobre várias experiências de internalização da igualdade entre os sexos quer em países específicos (Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Marrocos e Uganda) quer em algumas instâncias internacionais (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho) fornecem-nos algumas pistas que permitem, pelo confronto, perspectivar o que se passa em outros contextos, nomeadamente na sociedade portuguesa. À luz das experiências já avaliadas, torna-se mais fácil perspectivar o tipo de dificuldades que uma estratégia de *mainstreaming* pode enfrentar. O primeiro ponto a destacar é a resistência das organizações burocráticas à mudança. Frequentemente essa resistência tem a sua génese na forte compartimentação das organizações. A lógica departamental impede uma mobilização transversal tendo em vista a colaboração para uma finalidade comum, porque toda a colaboração com outros departamentos é vista como uma dispersão dos seus próprios recursos. Ao contrário da imagem comum que se pretende fazer passar, as equipas governamentais não são colectivos orientados para a cooperação, sendo mesmo frequentemente atravessadas por uma forte concorrência entre ministérios, departamentos, organismos, etc. É também por isso que raras vezes os próprios mecanismos para a igualdade, como são entre nós a Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, por exemplo, usam "invadir" o território alheio.

O dispositivo da designação de conselheiras para a igualdade nos diferentes organismos estatais tem revelado algum potencial para o aconselhamento, mas verifica-se que raramente aquelas têm autoridade, proeminência e *know-how* para conseguirem promover as questões relacionadas com as relações sociais de sexo junto das respectivas direcções. A prática em Portugal corrobora perfeitamente

esta conclusão de Ravazi e Miller (1995b), como é evidenciado nos textos de Ana Maria Braga da Cruz e de Heloísa Perista neste número da *ex æquo*.<sup>19</sup>

A terceira advertência que decorre destas análises é que tornar tudo estrutural dilui a responsabilidade por todo o tecido social, criando um clima generalizado de desresponsabilização (Bacchi, 1999). Quando centralmente se anuncia que cabe às instituições e organizações reverem as suas práticas, está a declarar-se qualquer regulação externa como desnecessária e intrusiva. Este processo é ainda potenciado pela descentralização de poderes. Contrariamente ao que poderíamos esperar, a descentralização institui-se geralmente num forte obstáculo à promoção das políticas de igualdade entre os sexos, dado que as estruturas locais oferecem ainda uma maior opacidade às questões das relações sociais entre os sexos.<sup>20</sup> Isto deve-se, fundamentalmente, ao facto de a transferência de poderes ou a delegação de funções não ser devidamente acompanhada pela formação necessária dos responsáveis pela aplicação *in loco* das decisões políticas tomadas em outras instâncias. O mesmo tipo de problema toca, aliás, as conselheiras para a igualdade.

Outro aspecto associado a este é que, no processo de institucionalização das relações sociais de sexo em todas as rotinas e práticas burocráticas, a sua transversalidade pode servir de pretexto para os governos deixarem, desde logo, de financiar projectos específicos para as mulheres ou de apostar nos mecanismos legais de promoção da igualdade entre os sexos. Mesmo apostando nestes, podem corroer as bases da sua acção através de expedientes como a suborçamentação e a redução dos recursos humanos, já sobrecarregados pela repartição entre as necessidades de fornecer formação a outros sectores e o imperativo de continuar a investir na investigação e na delineação de novas políticas de igualdade. Estes mecanismos legais para a igualdade vêm, deste modo, a sua posição, já por si muito vulnerável no aparelho de Estado, ainda mais fragilizada.

Quanto às grandes burocracias que são as organizações internacionais, percebe-se que, sendo fortemente hierarquizadas e caldeadas por culturas democráticas de muito baixa intensidade, tendem a mostrar-se muito hostis a agendas que desafiem os seus padrões organizacionais correntes. Na verdade, elas têm-se confrontado com enormes dificuldades em aplicar os princípios e estratégias que recomendam aos seus próprios projectos e programas. Na Organização Internacional do Trabalho ou no Banco Mundial e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, verifica-se que, mesmo quando a análise das relações sociais de sexo preside à concepção desses projectos e programas por imposição das directivas políticas definidas ao mais alto nível, por uma série de razões derivadas das lógicas instaladas de funcionamento e dos modos de fazer, tendem a esfumar-se quando chegam ao terreno da sua implementação prática (Razavi e Miller, 1995b). Uma análise de 417 projectos de desenvolvimento promovidos no âmbito de diferentes sectores da ONU permitiu identificar alguns dos factores para que assim aconteça: a falta de atenção dada pelos altos responsáveis às actividades específicas de promoção da igualdade na fase de implementação dos programas e projectos; a insuficiente aplicação das linhas de orientação para integrar as relações sociais de sexo ao nível operacional, uma interpretação restritiva do alcance da estratégia do *mainstreaming* na fase de planeamento dos

projectos; falta de sensibilização e de compreensão do papel das mulheres em vários sectores.<sup>21</sup>

Anne Marie Goetz (1995) adianta que a principal justificação reside no facto de as mulheres raramente constituem um grupo reivindicativo e mobilizado ao nível nacional. Os seus interesses estão firmemente associados aos dos homens da sua família e na administração pública encontram-se subrepresentadas nos escalões hierárquicos superiores e só raramente agem em defesa dos interesses das mulheres como colectivo social. O risco que os governantes correm ao não levar a cabo as medidas que se propõem é mínimo, porque as mulheres não reivindicam o cumprimento das suas promessas. Daí ser fácil comprometerem-se ao mais alto nível das instâncias governamentais e internacionais, uma vez que a retórica em geral é suficiente (Goetz, 1995: 56). Assim, parece que a influência feminista é mais fácil ao nível dos *fora* internacionais e menos eficaz ao nível das políticas nacionais onde a defesa dos interesses específicos de grupos concretos assume uma relevância muito maior. A análise feita ao longo deste trabalho corrobora, sem dúvida, esta tese.

Esta observação conduz-nos à necessidade de criar meios de reforçar o *empowerment* das mulheres, capacitando-as para as escolhas mais emancipatórias e que levem a uma progressiva eliminação de todas as formas de desigualdade. Na fase actual do reformismo estatal, a reforma passa a estar a cargo dos sectores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado (Santos, 1998), e as mulheres têm que se organizar no sentido de se tornarem também sujeitos do *mainstreaming*.

A natureza e a efectividade da intervenção das organizações da sociedade civil não devem, com efeito, passar sem serem problematizadas. Estudos realizados em vários países mostram que muitos projectos coordenados por estas organizações podem enfermar dos mesmo vícios dos projectos promovidos por entidades públicas: ineficiência, rigidez burocrática (às vezes para responder às exigências das entidades doadoras) e falta de sensibilidade às peculiaridades locais e necessidades das populações beneficiárias (Goetz, 1995: 34). Isto entende-se facilmente se pensarmos na dificuldade em avaliar a medida em que os interesses das populações são veiculados pelos interesses organizados. Apenas uma avaliação da democraticidade dos processos internos de funcionamento das organizações da sociedade civil e da participação das populações na definição dos seus objectivos pode fornecer-nos uma imagem aproximada daquela representatividade. São inevitavelmente os grupos socialmente mais competentes e economicamente mais abonados, que acabam por melhor se organizarem e fazerem ouvir.<sup>22</sup> Daí a necessidade de fazer acompanhar a acção destas organizações de uma avaliação sistemática e rigorosa, nomeadamente no que diz respeito à democraticidade dos seus processos de representação (interna e externa) e de funcionamento.

É mais do que nunca actual a advertência de Rousseau (recordada em Santos, 1998: 17) contra o risco de corporativismo que estas organizações representam, ao tornarem-se elas próprias em grupos poderosos ao serviço dos seus interesses particulares. É necessário, por isso, observar estritamente a regra da transparência nos processos de decisão. Dos resultados de um estudo sobre as IPSS em Portugal, coordenado por Pedro Hespanha, sobressai a ideia de que as solicitações de que são objecto conduzem à crescente profissionalização dos seus agentes e um

progressivo afastamento dos objectivos fundadores. Em contrapartida aumentam a proximidade e a dependência relativamente à administração pública. As organizações não instituem mecanismos de participação das populações abrangidas pela sua acção, verificando-se uma supremacia do corpo técnico e administrativo (Hespanha, 1999: 36-37). A potenciar os efeitos prejudiciais que decorrem dos processos de burocratização e funcionarização destas organizações, há pois que ter em conta que eles estão associados à sua extrema dependência do Estado. Como mostrei no caso das organizações de mulheres em Portugal em trabalho anterior (Ferreira, 1998a), a falta de autonomia dessas ONG faz com que a relação com o Estado seja completamente subvertida, uma vez que é este último que surge como referencial no jogo democrático, sendo inclusive ele a estabelecer a agenda política. Atendendo a estes riscos, o papel da acção das ONG internacionais surge reforçado. Na medida em que os seus financiamentos são maioritariamente de origem internacional, operam num espaço mais liberto de compromissos e encontram nas instâncias intergovernamentais um aliado contra os estados nacionais e as organizações cívicas nacionais acomodadas.

### Observações finais

As políticas de igualdade entre os sexos têm muitos aspectos intrigantes. Em quase todos os países, foram criadas estruturas oficiais de promoção da igualdade entre mulheres e homens. A legislação anti-discriminatória generalizou-se e, em alguns ordenamentos jurídicos, foram introduzidas disposições legais e/ou constitucionais que isentam do carácter discriminatório as acções positivas. O aumento da igualdade de oportunidades surge frequentemente referido como um dos objectivos prioritários da acção governamental e intergovernamental. Toda esta intervenção não deixa de causar uma forte impressão, que contrasta com a frustração que sobrevém quando atendemos ao que é feito. A produção legislativa não é devidamente regulamentada, as estruturas não sofrem a necessária adaptação e os recursos não são disponibilizados para as intervenções previstas. O descompasso entre as políticas formalizadas e as incrementadas é enorme na maioria dos países.

O objectivo principal deste texto consistiu em tentar equacionar os termos deste descompasso. Em primeiro lugar, identificámos as pressões para o enunciar das políticas e, em segundo lugar, analisámos os obstáculos à maior efectividade destas. A pressão dos *fora* internacionais sobre os governos para institucionalizarem a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens nas suas políticas foi identificado como estando na génese de muitas das iniciativas formuladas. Em todo o mundo vemos serem reivindicadas e apresentadas políticas de igualdade, em nome dos "compromissos internacionais" assumidos. No quadro da União Europeia, a justificação vem dos imperativos da "coesão social" entre os Estados-membros. Em segundo lugar, tentámos entender as razões da eficácia da pressão exercida. A partir da análise da mudança do reformismo social para o

reformismo estatal e do paradigma da discriminação directa para a discriminação indirecta, vimos que a pressão referida tem vindo a ser reforçada por uma série de transformações sociais, que convergem no sentido da crescente globalização das políticas, nomeadamente, das políticas de igualdade.

As estruturas políticas transnacionalizam-se, bem assim como os movimentos sociais, que passam a ver nessas estruturas interlocutores estratégicos ideais para pressionarem os governos. Os ganhos de influência das organizações não governamentais internacionais, em que estão incluídas muitas redes feministas, são conquistados à custa do *lobbying* e das próprias regras de relacionamento entre os governos e as instâncias intergovernamentais. Estas recorrem frequentemente ao serviço das ONG, para validar as informações oficiais colhidas junto dos governos e para assessoria tanto na formulação como no acompanhamento, execução e monitorização de programas e projectos. Este novo quadro leva a que alguns autores falem do aparecimento de um regime internacional (Reinalda, 1997), com novas regras e procedimentos ao nível das estruturas políticas internacionalizadas, e a que outros se refiram à criação de uma *sociedade civil global* (Moghadam, 1998 e 1999).

A crescente aceitação dos direitos das mulheres e do princípio da igualdade é, em parte, devido precisamente aos esforços de redes internacionais de organizações de mulheres que conseguiram impor a visão de que metas consensuais como o 'desenvolvimento económico', a 'defesa dos direitos humanos' e o 'desenvolvimento auto-sustentável' só podem ser alcançadas se se tiverem em conta as relações sociais de sexo. No novo regime internacional, os consensos em torno de concepções minimalistas de democracia e de direitos humanos são encarados como plataforma de acesso à "ajuda" internacional. Daí o termos tido a preocupação de acompanhar as mudanças sofridas pelos modelos de desenvolvimento e o papel que nesses modelos são atribuídos às mulheres. De uma fase de exclusão total das mulheres das políticas de desenvolvimento, chegámos à fase em que as agências doadoras "impõem" aos governos receptores da "ajuda" a estratégia de *mainstreaming* tendo em vista a institucionalização das relações sociais de sexo em todas as políticas e a de *empowerment* das mulheres para reforçar a capacidade de participação destas decisões.

A natureza das questões implicadas pelas relações sociais de sexo são muito complexas e politicizadas e o entendimento que lhes é dado pelas organizações da sociedade civil, pelos doadores internacionais, pelos governos ou pelas forças políticas pode diferir muito. As elites governamentais e as burocracias estatais mostram-se frequentemente hostis aos esforços de *mainstreaming*, que são vistos como agendas políticas impostas externamente e que trazem poucos benefícios internamente, especialmente porque as mulheres não se mobilizam suficientemente para exigir o cumprimento das promessas feitas. Isto deve-se também em parte à desconfiança mútua entre governos e sociedade civil. De qualquer modo é inquestionável que a pressão exercida pelos doadores e os grupos internacionais de mulheres é um factor facilitador do *mainstreaming* e do *empowerment*. Há quem veja, no entanto, essa influência como produto de um processo de mudança de cima para baixo que é incapaz de ir além da retórica (Goetz, 1995). Penso que cada situação concreta deve ser avaliada por si mesma. Os compromissos internacionais, em

si, não são objectáveis e vimos que podem constituir-se em base de legitimação das reivindicações dos movimentos sociais e das políticas estatais, ao despoliticizarem-nas. O problema surge quando a vontade política se fica pela tentativa de “não ficar mal visto”.

Em grande parte como consequência da estratégia neoliberal anterior, de privatização dos serviços públicos e de redução da intervenção do Estado ao mínimo, e à maior interferência das instâncias supranacionais, vamos, pois, assistir à despoliticização do Estado e à destatização das políticas sociais e de igualdade (Santos, 1999). O rescaldo desta erosão do Estado traduz-se numa pujante irrupção do chamado *terceiro sector*. Ao contrário do reformismo social ou mesmo da primeira fase do reformismo estatal, nesta nova conjuntura, as transformações políticas passam, assim, a estar a cargo dos sectores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. Será bom que nos interroguemos sobre quem são os grupos que possuem ou são capazes de desenvolver essa capacidade de influenciar as políticas de igualdade.

Um dos antídotos recomendado por Rousseau para obviar aos vícios das organizações da sociedade civil é o da sua proliferação (Santos, 1998). Só uma sociedade civil mobilizada é capaz de promover uma cidadania mais igualitária, mas tal como colocámos a questão de saber, a propósito do *mainstreaming*, quem no Estado vai ser o sujeito da reforma do Estado, também devemos querer saber, relativamente ao *empowerment*, quem está a ser representado e quais os poderes que estão a ser reforçados. Um dos riscos maiores passa pela grande proeminência que as organizações da sociedade civil têm na regulação do Estado, quando elas próprias não são objecto de qualquer controlo democrático e apresentam, não raramente, tendência para se profissionalizarem e se afastarem dos seus objectivos fundadores. Além disso, na utilização que as instituições fazem do *empowerment*, este é frequentemente reduzido a um processo individual, centrado na capacidade empresarial e na auto-confiança individual, em vez de ser encarado como um processo colectivo de cooperação para desafiar as relações de poder.

As relações sociais de sexo impregnam as regras e os processos institucionais de cada sociedade. A variabilidade que encontramos é determinada pela história de cada uma, especialmente no que respeita a aspectos como: a natureza das relações entre o Estado e a sociedade civil, a natureza do activismo das mulheres na sociedade civil, o grau de autonomia do Estado e a sua base de legitimação. Na fase actual do reformismo estatal, acresce um peso reforçado das relações internacionais. Os estados continuam, no entanto, a ser peças-chave — enquanto interlocutores e coordenadores de política interna, enquanto intermediários entre as ONG locais e as instâncias supranacionais. O que parece importante é que todos os protagonistas, nacionais e transnacionais, encontrem o ponto virtuoso das políticas de igualdade algures entre a visão radical do “não fazer nada antes que seja possível fazer tudo” e a liberal do “basta fazer boas leis”.

## Notas

- (\*) Desejo expressar o meu reconhecimento aos colegas Teresa Tavares, José Manuel Puzos e Pedro Hespanha, pelos comentários e sugestões a uma primeira versão deste texto. As eventuais insuficiências apontadas são, evidentemente, da minha inteira responsabilidade.
- 1 Veja-se a definição de acções positivas e o tipo de medidas nelas incluídas na introdução a este número da *ex æquo*. Ao longo do texto surgem expressões como igualdade entre os sexos, ou igualdade de oportunidades. A primeira é usada em sentido genérico e abrangente, sem que haja uma intenção de remeter a leitura para determinado paradigma político. A segunda, a igualdade de oportunidades, remete especificamente para as políticas oficiais destinadas a combater a desigualdade vigente nas condições de partida no acesso ao emprego e carreiras profissionais, nas quais podem mesmo estar incluídas algumas acções positivas.
  - 2 A lógica da “liberdade de escolha” em que assenta a privatização de serviços colectivos, que se acentuou ao longo da década de 80, em alguns países mais marcados pelas políticas neoliberais, conduz irrevogavelmente à exclusão dos grupos sociais mais desfavorecidos, logo, especialmente das mulheres mais pobres. O tipo de vigilância e sancionamento feito pelo Estado não se mostra capaz de garantir a observação do princípio da igualdade de oportunidades para todos (Forbes, 1997).
  - 3 O Banco Mundial, por exemplo, tira bastante proveito das ONG e são estas que realizam muitas das suas intervenções. Só em África, segundo dados de Ravazi e Miller (1995a: 30), cerca de metade dos fundos de desenvolvimento distribuídos pelo Banco Mundial tem sido canalizada através de ONG. No Quênia, (segundo Ndegwa, citado em Santos, 1998: 23), as ONG controlam entre 30 a 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde.
  - 4 Para além da bibliografia aqui referida, veja-se a citada no texto de Sylvia Walby neste número da revista.
  - 5 Vejam-se as consequências da obrigatoriedade imposta pela Comissão Europeia de cada projecto encontrar parceiros de outros países em muitas das Iniciativas Comunitárias, como a NOW (*New Opportunities for Women*), por exemplo.
  - 6 Se num país como Portugal, o recenseamento da população levanta os problemas que levanta, veja-se o caso do de 1991, em países muito mais pobres, as dificuldades de meios, de capacidades, de diferenças de linguagem são por nós insuspeitadas. Esta advertência não põe, no entanto, em causa a operação de comparação suportada por estes indicadores. Até porque o nosso objectivo será certamente compararmo-nos com os países da frente.
  - 7 Sigo nesta síntese o trabalho de Ravazi e Miller (1995a) e de Baden (1997).
  - 8 Existem muitos estudos de caso que demonstram algumas das causas do insucesso dos programas de desenvolvimento, sendo que a principal é a extrapolação das normas e valores ocidentais para outros contextos. Vejamos o exemplo de dois projectos que evidenciam também as mudanças associadas à nova perspectiva introduzida pelo WID. O primeiro diz respeito a um projecto de investimento no aumento da produtividade do cultivo de arroz na Gâmbia. O projecto assumia que eram os homens

quem cultivava o arroz e que tinham pleno controlo sobre os recursos de trabalho. Na realidade, as mulheres cultivavam o arroz para o consumo da família e para troca no seio de um complexo sistema de direitos e obrigações entre conjuges. No âmbito da intervenção do projecto, os homens adquiriram direitos exclusivos sobre a nova terra desbravada para irrigação. Apesar das intervenções externas, as melhorias registadas na produção de arroz eram limitadas. O que é que acontecia? As mulheres mostravam-se relutantes em trabalhar para os seus maridos. Devido à estrutura particular das relações no agregado familiar, os maridos tinham que as remunerar com salários, presentes ou oferecer-lhes terra irrigada. Mesmo assim, na estação húmida, as mulheres trabalhavam nas suas próprias culturas de arroz e mostravam-se indisponíveis para trabalhar na terra dos homens. Logo estes não conseguiam contratar mulheres para trabalharem. Noutro projecto de investimento na produção de peixe-fumado na Guiné, vemos um exemplo de como os projectos dirigidos apenas às mulheres também não ofereciam melhores condições de viabilização. O objectivo do projecto era aumentar a produtividade do trabalho das mulheres, que se ocupavam de defumar e vender o peixe, enquanto os homens o pescavam. O projecto organizou-se em torno dos colectivos de mulheres e foram-lhes dados novos fornos de defumar peixe. As mulheres da comunidade tinham estabelecido relações de negócio com os pescadores (em alguns casos os seus maridos), no seio das quais os homens encontravam meios regulares de escoar a sua produção enquanto as mulheres dependiam dos homens no fornecimento do peixe. O projecto, ao introduzir uma nova tecnologia, fragmentou este sistema de interdependências sem oferecer às mulheres fontes alternativas de fornecimento de matéria prima. Os homens, ao perceberem as mulheres como beneficiárias de fundos externos, aumentaram os preços do peixe de modo incomportável para o projecto. As mulheres tiveram que procurar fontes alternativas de fornecimento, passaram a comprar o peixe a um preço que não lhes permitia lucros e tiveram que aumentar os inputs de trabalho. O resultado foi o insucesso do projecto naquilo que se pretendia: aumentar a produtividade do trabalho das mulheres. As causas do insucesso podem ser atribuídas à incapacidade para analisar as actividades das mulheres no seio das relações de produção da pesca. Partia-se do princípio que a intervenção numa fase da produção não teria qualquer impacto nas restantes. Mais uma vez não se tiveram em conta as articulações entre actividades masculinas e femininas (Ravazi e Miller, 1995a).

- 9 Em 1985, já 90% dos países tinham institucionalizado mecanismos de promoção da igualdade entre mulheres e homens (Oxaal, 1997).
- 10 Os sinais de que estas preocupações estão presentes são múltiplos. Vejamos apenas alguns: - Em Dezembro de 1995, o Conselho de Ministros da União Europeia decidiu que a "ajuda" ao desenvolvimento da Comissão e dos países-membros deveria passar a basear-se na perspectiva da igualdade; — A OCDE iniciou a sua viragem no modo de encarar a cooperação para o desenvolvimento, em 1991, com um Relatório de Peritos de Alto-nível ao Secretário Geral da OCDE, intitulado *Conduzir a mudança estrutural — o papel das mulheres*. Em 1998, elaborou um guia para integrar as relações sociais de sexo em toda a cooperação para o desenvolvimento (OECD, 1998). Significativamente, neste ano, o Grupo de Peritos sobre Mulheres no Desenvolvimento do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (DAC *Expert Group on Women in Development*) foi

- rebaptizado para Grupo de Trabalho sobre Igualdade entre os Sexos do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (DAC *Working Party on Gender Equality*).
- 11 Para vermos como estas questões são importantes, consideremos o caso do Ruanda: 70-80% dos refugiados que regressaram ao Ruanda depois da guerra civil eram mulheres e crianças. Em maior medida do que os homens, a identidade e o trabalho das mulheres estão associados à casa e à terra, mas, no entanto, por lei são os homens que possuem a terra. Uma vez que casamentos mistos entre Hutus e Tutsis eram bastante comuns, muitas das mulheres não puderam regressar às suas casas depois do conflito (SFMA, 1998).
- 12 Os resultados da monitorização da aplicação da Plataforma de Beijing estão disponíveis no observatório da ONU sobre a situação das mulheres. O observatório chama-se Women Watch-The UN Internet Gateway on the Advancement and Empowerment of Women e pode ser consultado no endereço: <http://www.un.org/womenwatch/index.html>. Neste endereço é possível encontrar uma série de ligações a outras organizações, nomeadamente não governamentais internacionais, que estão a dinamizar enormemente os trabalhos de preparação da Assembleia Extraordinária de Junho de 2000.
- 13 Deficiências de que enferma o plano global em Portugal, como o mostram os textos publicados neste número da **ex æquo**.
- 14 De cuja capacidade de mobilização temos cada vez mais exemplos a propósito das intervenções militares nos Balcãs, da situação das mulheres no Afeganistão, da violência em Timor Leste e do boicote à cimeira da Organização Internacional do Comércio em Seattle, etc.
- 15 Vem a propósito lembrar os dados já avançados anteriormente relativos ao aumento do número de ONG internacionais e à intensificação da sua acção (secção 2).
- 16 O rastreio destas organizações e da sua acção mereceria só por si uma análise pormenorizada, que não cabe, no entanto, no contexto deste trabalho.
- 17 Informações colhidas em Moghadam (1998) e Pettman (1995).
- 18 O autor refere-se em particular a uma mulher, Jacqueline Nonon, que a partir da DG V, a Direcção Geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, fez amplo uso dos estudos e das actividades de académicas como Evelyne Sullerot, Ursula Hirschmann e Eliane Vogel-Polsky, e das suas próprias capacidades técnicas e táticas para, em articulação com um pequeno mas muito empenhado grupo de mulheres da então recentemente constituída Confederação Europeia de Sindicatos, influenciar a Comissão Europeia no sentido de propor especialmente a segunda e a terceira directivas anteriormente referidas.
- 19 Contra toda a lógica inerente ao estatuto e à função das conselheiras para a igualdade, no governo que terminou funções em Outubro de 1999, a conselheira para a igualdade de um dos ministérios nem fazia parte dos quadros. Mesmo que ela pudesse influenciar o ministro, dificilmente a perspectiva da igualdade entre os sexos seria integrada na rotina e no processo de definição das políticas entre os quadros técnicos e administrativos.
- 20 Veja-se Ferreira, 1998a, para a análise do caso do Partido Socialista, em Portugal.
- 21 Citados em Reanda (1999: 63). Esta autora, pela análise de relatórios de projectos provenientes de 45 países, concluiu que são as agências que lidam convencionalmente com as "questões das mulheres", aquelas que mais têm integrado a perspectiva

mainstreaming na sua actuação. Nas agências dedicadas aos direitos humanos e à ajuda humanitária essa integração é um pouco menos incipiente do que nas dedicadas às questões da segurança e à manutenção da paz (Reanda, 1999: 63-64).

- 22 Em muitos países africanos e latino-americanos existem estruturas dirigidas pelas mulheres dos chefes de Estado ou dos reis, no caso das monarquias árabes, por exemplo, que se articulam quer com a acção governativa quer com as diversas organizações não governamentais a operar nas áreas sociais e culturais. Estas estruturas têm surgido sob a pressão externa das agências doadoras internacionais, mas na verdade servem os interesses da elite no poder e a sua prática não resulta de modo nenhum no *empowerment* das mulheres e na melhoria do seu estatuto social.

### Referências bibliográficas

- Bacchi, Carol Lee (1996), *The Politics of Affirmative Action — 'Women', Equality & Category Politics*, Londres, Sage.
- Bacchi, Carol Lee (1999), *Women, Policy and Politics — The Construction of Policy Problems*, Londres, Sage.
- Baden, Sally (1997), "Recession and Structural Adjustment's Impact on Women's Work in Selected Developing Regions", in Eugenia Date-Bah (ed.), *Promoting Gender Equality at Work — Turning Vision into Reality*, Londres, Zed Books, 24-58.
- Deacon, Bob (com Michelle Hulse e Paul Stubbs) (1997), *Global Social Policy — International Organizations and the Future of Welfare*, Londres, Sage.
- Duncan, Simon (1996), "Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union", *European Journal of Women's Studies*, 3 (4), 399-422.
- Ferreira, Virgínia (1998a), "Engendering Portugal: Social Change, State Politics, and Women's Social Mobilization", in António Costa Pinto (ed.), *Modern Portugal*, Palo Alto, CA, The Society for the Promotion of Science and Scholarship, 162-188.
- Ferreira, Virgínia (1998b), "Positive Action and Employment Segregation", in Virgínia Ferreira, Teresa Tavares e Sílvia Portugal (eds.) *Shifting Bonds, Shifting Bounds: Women, Mobility and Citizenship in Europe*, Oeiras, Celta, 271-280.
- Ferreira, Virgínia (no prelo-a), "A Segregação Sexual do Mercado de Trabalho — Perspectivas Teóricas e Políticas", *Sociedade e Trabalho*
- Ferreira, Virgínia (no prelo-b), "Padrões da Divisão Sexual do Trabalho face à Globalização e à Feminização do Emprego: Rupturas e Continuidades", in José Reis e Maria Ioannis Baganha (orgs) *Globalização e Processos de Transformação da Economia*, Afrontamento/Círculo de Leitores.
- Ferreira, Virgínia (1998/99), "Os paradoxos da situação das mulheres em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais* 52/53, Novembro de 1998/Fevereiro de 1999, 199-228.
- Forbes, Ian (1997), "The Privatisation of Equality Policy in the British Employment Market for Women", in Frances Gardiner (ed.), *Sex Equality Policy in Western Europe*, Londres, Routledge, 161-179.

- Goetz, Anne Marie (1995), *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes — Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*, Geneva, UNRISD, Occasional Paper, n.º 2.
- Hespanha, Pedro (1999), "Em Torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa", *Cadernos de Política Social*, 1, 15-42.
- Leuprecht, Peter (1996), "The access of Women to Processes of Adoption of Political Decisions", in Fernando M. M. Menéndez (ed.) *La Protección Internacional de los Derechos de la Mujer tras la Conferencia de Pekín de 1995*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 129-134.
- Mazey, Sonia e Jeremy Richardson (1993), "Conclusion: A European Policy Style?", in Sonia Mazey e Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 246-258.
- Moghadam, Valentine (1998), "Gender and Globalization: Female Labor and Women's Mobilization", *Journal of World-Systems Research*, Vol. 4 (2), <http://csf.colorado.edu/wsystems/jwsr.html>
- Moghadam, Valentine (1999), "Gender and the Global Economy", in Myra Marx Ferree, Judith Lorber e Beth B. Hess (eds.), *Revisioning Gender*, Thousand Oaks, Sage, 128-160.
- OCDE (1998), *Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation*, Paris, OCDE, Development Assistance Committee (<http://www.oecd.org/dac>).
- Outshoorn, Joyce (1997), "Incorporating Feminism — The women's policy network in the Netherlands", in Frances Gardiner (ed.) *Sex Equality Policy in Western Europe*, Londres, Routledge, 109-126.
- Oxaal, Zoë (1997), "Bringing Gender Out of the Ghetto: National machineries for women", *IDS BRIDGE*, n.º 5, p. 3.
- Pettman, Jan Jindy (1995), *Worlding Women — A Feminist International Politics*, Londres, Routledge.
- Razavi, Shahra e Carol Miller (1995a), *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, Geneva, UNRISD, Occasional Paper n.º 4.
- Razavi, Shahra e Carol Miller (1995b), *Gender Mainstreaming — A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues*, Geneva, UNRISD, Occasional Paper n.º 4.
- Reanda, Laura (1999), "Engendering the United Nations: The Changing International Agenda", *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 6 (1), 49-68.
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union — Education, Training and Labour Market Policies*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Reinalda, Bob (1997), "Dea ex Machina or the interplay between national and international policymaking — A critical analysis of women in the European Union", in Frances Gardiner (ed.) *Sex Equality Policy in Western Europe*, Londres, Routledge, 197-215.
- Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela Mão de Alice — O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto, Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", Conferência proferida no Congresso sobre "A Sociedade e a Reforma do Estado", São Paulo.

- Santos, Boaventura de Sousa (1999), "Reinventing Democracy", *Oficina do CES*, n.º 136.
- Silva, Maria Regina Tavares da (no prelo), "Paridade/Direitos Humanos", comunicação ao Euro-atelier: *Europa Social — Que balanço?*, Lisboa, Centro Nacional de Cultura, Outubro de 1999.
- SMFA (1998), *Gender Equality between Women and Men in Development Co-operation — A Manual*, Estocolmo, Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- Stetson, Dorothy McBride e Amy G. Mazur (eds.) (1995) *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.
- Vogel-Polsky, Eliane (1995), "Les législations d'égalité entre les hommes et les femmes: un inaboutissement programmé", *Les Cahiers du Mage*, 3/4, Paris, 95-103.