



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Família e Género

Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal: o feminismo de Estado desafiado

MONTEIRO, Rosa

Doutorada em Sociologia do Estado, Direito e Administração (FEUC/CES)

Investigadora CES, UC

Prof. Aux. Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra

monteiro.rosa14@gmail.com

Resumo

Neste trabalho exponho algumas das minhas conclusões acerca do “feminismo de Estado” em Portugal, tema pouco estudado no país e objeto central da minha investigação de doutoramento em Sociologia do Estado, Direito e Administração (FEUC/CES), concluída em 2011. Na pesquisa interroguei a ação do Estado português na promoção da igualdade de mulheres e homens desde 1970, concretamente o papel que a atualmente designada Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género - CIG (anteriormente CCF, CIDM) como mecanismo oficial para a igualdade tem vindo a desempenhar em articulação com os movimentos de mulheres, na promoção de políticas públicas de igualdade.

Concentro-me na última fase de feminismo de Estado analisada, que designei de FE desafiado. Explicito os principais desafios com que se confrontam a Comissão e as associações de mulheres, designadamente, o do mainstreaming de género, da politização da área, da nova gestão pública, da adoção da linguagem de “género”, da alteração da relação com as ONG e da inclusão de novos representantes e novos eixos de desigualdade.

Abstract

In this paper I present some conclusions about "state feminism" in Portugal, a theme understudied in the country and the central object of my PhD research in sociology from the State Law and Administration (FEUC / CES), completed in 2011. In the study I questioned the action of the Portuguese state in the promotion of gender equality since 1970, specifically the role of the currently named as Commission for Citizenship and Gender Equality - CIG (formerly CCF, CIDM), as a formal mechanism for equality, in articulation with women's movements, in promoting public policies for equality. I focus on the last phase of state feminism analysed, that I called the challenged FE. I explain the main challenges facing the Commission and women's associations, namely, gender mainstreaming, the politicization of the area, the new public management, the adoption of the language of "gender", the change in the relationship with NGOs and the inclusion of new agents and new axes of inequality.

Palavras-chave: feminismo de Estado; movimentos de mulheres; políticas de igualdade

Keywords: state feminism; women's movements; equality policies

1. Introdução

Neste trabalho exponho algumas das minhas conclusões acerca do “feminismo de Estado” em Portugal, tema pouco estudado no país e objeto central da minha investigação de doutoramento em Sociologia do Estado, Direito e Administração (FEUC/CES), concluída em 2011. Na pesquisa interroguei a ação do Estado português na promoção da igualdade de mulheres e homens desde 1970, concretamente o papel que a atualmente designada Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género - CIG (anteriormente CCF, CIDM; doravante designada apenas por Comissão) como mecanismo oficial para a igualdade tem vindo a desempenhar em articulação com os movimentos de mulheres, na promoção de políticas públicas de igualdade. Baseando-me no contributo da abordagem do feminismo de Estado, questioneei a efetividade deste mecanismo oficial na produção de políticas de igualdade e na representação e *empowerment* dos movimentos de mulheres num quadro de governação multiescalar.

Uma das dimensões da investigação centrou-se numa análise diacrónica dos mais de 30 anos de existência de feminismo de Estado em Portugal, que permitiu detetar tendências, marcos na evolução das políticas, da Comissão e da relação entre o Estado e os movimentos de mulheres. Esta evolução está, como demonstrarei, associada a episódios de produção do Estado, a metamorfoses no contexto político-institucional e nas dinâmicas de interação entre atores institucionais. Defini como principais fases da evolução do fenómeno no nosso país: feminismo de Estado emergente, feminismo de Estado potenciado, feminismo de Estado formal e feminismo de Estado desafiado (Monteiro, 2011). É sobre esta última fase ou tipo de feminismo de Estado desafiado (2002-2007) que me concentrarei nesta apresentação, uma vez que nela se expressam com especial ênfase e impactos tendências e desafios não só para a Comissão, mas também para as políticas de igualdade e para as associações de mulheres.

2. Objeto e método

A história e o papel que tem mantido como epicentro das políticas de igualdade em Portugal justificaram a opção pela Comissão como ponto de ancoragem empírica do estudo. A atual CIG resulta de uma série de sucessivas reformas e *upgrades* orgânicos do Grupo de Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher. Tratou-se de um Grupo criado, logo em 1970, no seio do Ministério das Corporações e Previdência Social e presidido por Maria de Lourdes Pintasilgo, durante uma ditadura profundamente antifeminista. Em 1975, o Decreto-Lei 45/75, colocou-o em instalação e deu-lhe a nova designação de Comissão da Condição Feminina (CCF), mas apenas em 1977, o primeiro Governo Constitucional pós-revolução, a institucionalizou (Decreto-Lei 485/77). Em 1991, passou a chamar-se Comissão para a Igualdade e para os Direitos da Mulher (CIDM), e, desde 2007, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) (Decreto-Lei 164/2007, de 3 de Maio). Um dos aspetos mais interessantes deste mecanismo oficial para a igualdade português é que desde muito cedo ele ofereceu um espaço formal de articulação com as associações de mulheres e com representantes dos diversos sectores governativos, através do seu Conselho Consultivo (composto de duas secções: a S. das ONG e a S. Interministerial). Inclusivamente, às associações representadas no seu CC foi proporcionado um subsídio anual para projectos (desde 1991), inscrito pelo OE no orçamento da Comissão, e uma sala na sede da Comissão, onde reuniam e trabalhavam em conjunto (desde os anos 1990 até 2005). Também estas características tradutoras do que Walker (2005) designou de “institucionalização política”ⁱ dos movimentos, acrescentam relevância a um estudo de caso centrado na Comissão.

A pesquisa empírica foi, então, realizada com base num estudo de caso sobre a atualmente designada Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. O estudo de caso requereu uma abordagem qualitativa composta, em termos de fontes de investigação, pela realização de cinquenta e três entrevistas semiestruturadas (a técnicos/as e ex-técnicos/as da Comissão; ex-presidentes e dirigentes da Comissão; responsáveis político/as da tutela; peritas; dirigentes de associações de mulheres; especialistas) e pela análise

de material de arquivo (atas e documentos diversos), de legislação, publicações e de artigos de imprensa. O material foi sujeito a análise de conteúdo, com recurso ao software NVivo8.

3. Pressupostos analíticos

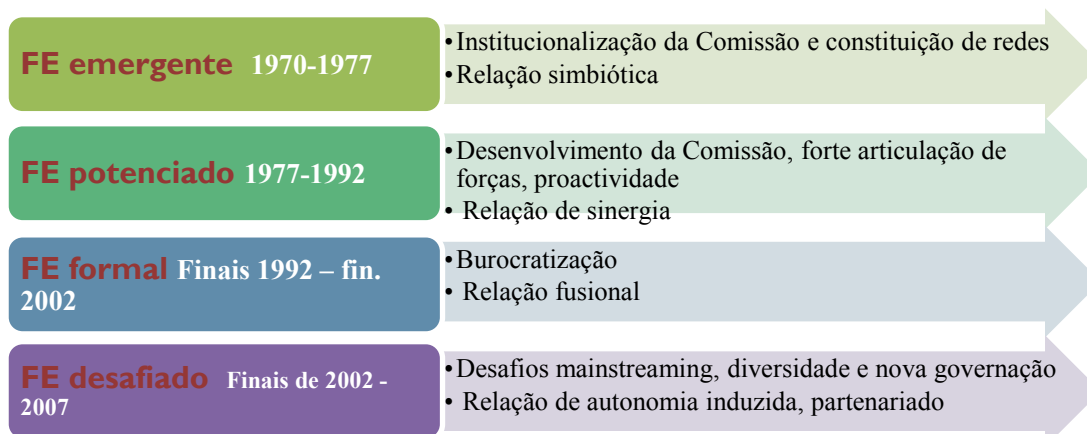
A análise partiu do papel articulador e facilitador que se atribui aos mecanismos oficiais para a igualdade na abordagem do feminismo de Estado. Esta abordagem estuda o nexó entre os mecanismos oficiais para a igualdade, como a Comissão, e os movimentos de mulheres na produção de resultados políticos, assumindo os primeiros como agentes decisivos de articulação entre movimentos e Estado (Lovenduski, 2008; McBride & Mazur 1995, 2008). Dorothy McBride e Amy Mazur definem feminismo de Estado como “as ações dos mecanismos para incluir as exigências e atores dos movimentos de mulheres no Estado com vista à produção de resultados feministas tanto em termos de processo político como de impacto societal” (2008, p. 255). Assume-se que os mecanismos são aliados que podem facilitar a representação descritiva e substantiva das mulheres e que o sucesso destes resultados varia segundo características dos próprios mecanismos, mas essencialmente das características do ambiente sociopolítico, como a sua abertura, e dos próprios movimentos de mulheres. As abordagens do feminismo de Estado e das teorias do processo político que integram nas suas pesquisas advogam que é necessário introduzir na compreensão da ação política dos vários atores a dimensão do contexto ou sistema sociopolítico concretos, já que eles fazem variar as estruturas de oportunidades políticas (McBride & Mazur, 2008). Assim, no estudo das diversas fases de feminismo de Estado em Portugal mobilizei diversas dimensões analíticas como estruturas de oportunidades políticas: - as mudanças de tipos de regime; - o desenhar de novos arranjos institucionais; - as reconfigurações do Estado; - o contexto revolucionário; - as mudanças de governo (esquerda/direita); - as mudanças nas estruturas legais ou conjuntos de regras; - as mudanças de estruturas eleitorais; - as mudanças legais estabelecendo normas de “igualdade de oportunidades” (Beckwith, 2007); - *focusing events* nacionais que geraram discussões públicas (ex. julgamentos de mulheres nas questões do aborto); - *focusing events* internacionais (ex. Década das Mulheres da ONU e suas Conferências Mundiais).

Em cada um destes momentos, portanto, configuraram-se estruturas de oportunidades políticas que, juntamente com características da Comissão e da sua relação com os movimentos de mulheres, as suas “estratégias prevaletentes” (Beckwith, 2007), “estruturas de mobilização” e formas de institucionalização, determinaram diversos tipos de feminismo de Estado.

4. O feminismo de Estado desafiado

A última fase que identifiquei e estudei, em termos de articulação entre a Comissão e os restantes atores das políticas de igualdade em Portugal, acolheu a designação de *feminismo de Estado desafiado* e corresponde ao período que começa em 2002 e se estende aos dias de hoje, ainda que a minha análise tenha terminado em 2007. No Gráfico 1 podemos visualizar as características principais das restantes fases de que esta é o culminar. No gráfico apresenta-se a “situação da Comissão” e o tipo de relação entre esta e os movimentos de mulheres em cada fase.

Gráfico 1: fases do FE em Portugal (Monteiro, 2011)



Globalmente é nesta última fase estudada que se expressam com especial ênfase e impactos tendências que ocorrem desde os anos 1990, corporizando desafios não só para a Comissão, mas também para as políticas de igualdade e para as associações de mulheres. Da análise documental e das entrevistas que realizei elencaram-se os seguintes principais desafios:

1 - Intensificação da nova abordagem das políticas de igualdade - o *mainstreaming* de género. Como pude concluir (Monteiro, 2011) dada a inconsistência e a falta de instrumentos adequados para o MG, alguns deles apenas criados legislativamente a partir de 2005, o que está em causa é a própria existência de uma estratégia para o MG, indicando que ele estará em Portugal ainda na fase de “medidas preliminares” (Braithwaite, 2005).

2 - Politicização da Comissão e efeitos da diferenciação governativa no domínio da igualdade entre um governo de coligação centro-direita e um socialista. É nesta fase que mais se acentua a clivagem da performance política de governos de centro-direita e de governos de centro-esquerda, confirmando-se também em Portugal a tese de que as viragens governativas à esquerda constituem momentos em que as estruturas de oportunidades políticas se abrem e são mais favoráveis às reivindicações dos movimentos de mulheres e à ação dos mecanismos oficiais para a igualdade (Lovenduski, 2007). Em Portugal, os partidos têm feito alguma diferença, apesar das teses de indiferença governativa, num sistema marcado pela alternância governativa ou “*majoritan shift*” entre dois partidos ao centro, maioritários (Monteiro, 2011).

3 - Intensificação das tecnologias e retóricas da nova governação, em especial da nova gestão pública, no sentido da *accountability*, eficiência, racionalização, projectificação. A lógica da nova gestão pública, especificamente o seu enfoque na eficiência, dita novas regras de orçamentação, monitorização, gestão financeira, *accountability* que desafiam e complexificam a gestão interna dos mecanismos para a igualdade, mas também a sua relação, quer com as suas fontes de financiamento (nacionais e transnacionais), quer com as organizações da sociedade civil. Por outro lado, a decisão das políticas tende a fechar-se nas tutelas políticas, remetendo os mecanismos essencialmente para a execução e coordenação (técnico-burocráticas) das mesmas (Monteiro, 2011). Denota-se assim uma alteração do perfil da Comissão portuguesa.

4 - Adoção da linguagem de “género”. Em Portugal, a entrada da linguagem de género na Comissão foi tardia relativamente ao que aconteceu internacionalmente (década de 1990). As pessoas que entrevistei e às quais coloquei esta questão fizeram todas um balanço negativo da introdução da linguagem de género, à exceção de dois responsáveis políticos. Para as técnicas e ex-técnicas da Comissão e para as representantes de ONG de mulheres que entrevistei, o uso reiterado do “género” em vez de “mulheres” representou um “ tiro no próprio pé” ou um “engodo”, tecnocratizando e conferindo um carácter neutralizador à área e afastando-a de um linguagem e racionalidade feminista. Como a própria Verloo alerta, esta cedência, através da utilização da linguagem mais “aceitável” do “género”, é um processo delicado e perigoso, por tecnocratizar e esvaziar o significado feminista e a leitura feminista das desigualdades (Verloo, 2004).

5 - Alteração do tipo de relação com as ONG, que passa a ser de contrato e parceria, de autonomia induzida, bem como das formas de financiamento (projectificação). Nas entrevistas as representantes das associações de mulheres deram conta da tensão crescente entre manterem o seu perfil de *advocacy*, e as pressões no sentido de estabelecerem parcerias para a produção de atividades, e para fornecimento de serviços à comunidade, como é o caso dos serviços às vítimas de violência contra as mulheres, por exemplo.

6 - Inclusão de novos representantes e novos eixos de desigualdade: o desafio da diversidade. Em Portugal o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos, em 2007, constituiu um ponto de viragem decisivo para uma adoção clara e explícita da abordagem da diversidade e das múltiplas discriminações. Um conjunto de transformações institucionais na linha da interseccionalidade que ocorreram na Comissão (Monteiro, 2011) têm sido olhadas com suspeita e ceticismo quer por parte de pessoas ligadas à Comissão, quer pelas associações de mulheres, denotando as “olimpíadas de opressão”, onde os grupos competem pelo título de “os mais discriminados” para obterem atenção e apoio políticos (Kantola & Nousiainen, 2009). Todas as pessoas que entrevistei, à exceção dos dois responsáveis políticos pela transformação, que argumentaram

com o facto de a “igualdade de género” ser transversal a todas as outras, foram desfavoráveis à forma como a diversidade foi incluída nas reestruturações da Comissão de 2007.

5. Considerações finais

Na primeira metade dos anos 2000, e por ação das transformações de que dei conta, a Comissão começou a viver um acentuar do dilema essencial entre perspetivar-se como uma mera burocracia, uma unidade da administração pública, executora de políticas, ou como um organismo consultivo, mais independente e periférico mas que representa substantivamente as mulheres e é porta-voz da sociedade civil, reivindicando políticas. Como concluiu Squires (2007), o pêndulo alternado agora entre a burocracia e a *advocacy*, que é no fundo uma alternância entre um modelo de *mainstreaming* pericio-burocrático/integrativo ou um participativo-democrático/transformador, deveria reequilibrar-se ao meio, estando a solução num equilíbrio entre os dois pólos. Com o MG, a Comissão assumiu principalmente um papel de coordenação e de implementação de políticas, reduzindo-se a sua possibilidade de ser *insider* na decisão política.

A situação da Comissão nesta fase confirma efetivamente o que Nuket Kardam e Selma Acuner (2003) referem, ou seja, que os mecanismos enfrentam desafios formidáveis, confrontados, especialmente desde a Plataforma de Pequim, com a missão de serem os capacitadores deles mesmos, de uma série de outras instituições/atores e dos próprios movimentos de mulheres, para alcançar a igualdade de mulheres e homens. O *mainstreaming* de género corporiza a mais desafiante dinâmica política das políticas de igualdade para os Estados, os mecanismos para a igualdade e as organizações de mulheres, congregando os efeitos, muitas vezes dilemáticos, das transformações nos ambientes políticos e sociais no contexto da nova governação multiescalar. Cá como em outros países europeus parece fundamental a uma revitalização do feminismo de Estado a reconfiguração da relação entre a Comissão (agora um corpo mais burocrático e técnico) e vibrantes movimentos de mulheres capazes de exercer pressão. Como refere Elizabeth Friedman (*apud* Franceschet, 2003) os mecanismos de igualdade são impotentes sem um correspondente movimento de mulheres mobilizador.

Nota: para maior desenvolvimento consultar Monteiro, 2011.

Referências bibliográficas

Beckwith, Karen (2007), Mapping Strategic Engagements: women's movements and the state. *International Feminist Journal of Politics*, 9 (3) , 312 – 338.

Braithwaite, Mary (2005), “Gender - sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact”, *Relatório Final do Projecto Equapol*. Disponível em http://www.equapol.gr/pdf/HPSE-CT-2002-00136_DEL9_FinalReport.pdf

CIDM (1999). *A abordagem integrada da igualdade de género*. Lisboa: CIDM.

Franceschet, Susan (2003), “State feminism” and women’s movements: The Impact of Chile’s Servicio Nacional de la Mujer on Women’s Activism, *Latin American Research Review*, 38 (1), 9-40.

Kantola, Johanna e Nousiainen, Kevät (2009). Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses, Comunicação apresentada na First European Conference on Politics and Gender, Belfast, 21-23 de Janeiro. Disponível em <https://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/documents/kantola.pdf>, consultado a 17.12.2009.

Kardam, Nuket e Acuner, Selma (2003). National Women Machineries: Structures and Spaces. Mainstreaming Gender, Democratizing The State?. In S. Rai, (ed) *Mainstreaming Gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (pp. 96-113). Manchester, Manchester University Press.

- Lovenduski, Joni (2007). Unfinished Business: Equality Policy and the Changing Context of State Feminism in Great Britain. In Joyce Outshoorn e Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism* (pp. 144-163). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Lovenduski, Joni (2008). State Feminism and Women's Movements, *West European Politics*, 31.1, 169-194.
- McBride, Dorothy M. e Mazur, Amy (eds.) (1995). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- McBride, Dorothy M. e Mazur, Amy G. (2008). Women's movements, feminism, and feminist movements. In Gary Goertz e Amy Mazur (ed.) *Politics, Gender, and Concepts: theory and methodology* (pp. 219-243). Cambridge: Cambridge University Press.
- Monteiro, Rosa (2011). *Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*. Tese de doutoramento apresentada à FEUC/CES.
- Outshoorn, Joyce e Johanna Kantola (eds.) (2007). *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Squires, Judith (2007). *The New Politics of Gender Equality*. Nova Iorque: Palgrave.
- Verloo, Mieke (2004). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A frame analysis approach", Conference of the Europeanists in Chicago, Março 11-13.
- Walker, Edward (2005). "The Interpenetration of System and Lifeworld: Political, Cultural, and Organizational Processes of Social Movement Institutionalization", comunicação apresentada na 101ª Conferência Anual da Associação Americana de Sociologia, Montréal, Quebec.

ⁱ Definida como "a mudança de localização dos atores dos movimentos sociais de uma posição bastante exterior ao Estado, para uma em que os atores dos movimentos são reconhecidos como membros, trabalham em estreita relação com o Estado ou são seus assistentes na produção política, ou são diretamente financiados pelo Estado" (Walker, 2005, p. 13).