

Rosa Filomena Brás Lopes Monteiro
Universidade de Coimbra

Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal

Resumo: Neste trabalho exponho algumas das 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). 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) como mecanismo oficial para a igualdade tem vindo a desempenhar em articulação com os movimentos de mulheres na promoção de políticas públicas de igualdade. Explícito, aqui, os principais desafios com que se confrontam a Comissão e as associações de mulheres, designadamente, o do mainstreaming de género, da politicização da área, da nova gestão pública, da adoção da linguagem de “género”, da alteração da relação com as ONGs e da inclusão de novos representantes e novos eixos de desigualdade. **Palavras-chave:** Portugal; políticas de igualdade; movimentos de mulheres; feminismo de Estado.

Copyright © 2013 by Revista Estudos Feministas.

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). 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 desse 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. Essa 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.¹ É sobre esta última fase ou tipo de feminismo de Estado desafiado (2002-2007) que me concentrarei aqui, uma vez que nela se expressam com especial impacto as tendências e os desafios que se colocam não só para a Comissão, mas também para as políticas de igualdade e para as associações de mulheres em Portugal.

¹ Rosa Filomena Brás Lopes MONTEIRO, 2011.

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 n. 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 n. 485/77). Em 1991, passou a chamar-se Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) e, desde 2007, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (Decreto-Lei n. 164, de 3 de maio de 2007). Um dos aspetos mais interessantes desse mecanismo oficial para a igualdade português, além da sua precocidade relativamente aos seus congéneres espanhol e italiano, é que desde muito cedo ele ofereceu um espaço formal de articulação com as associações de mulheres e com representantes dos diversos setores governativos, através do seu Conselho Consultivo (composto de duas seções: a Seção das ONGs e a Seção Interministerial). Inclusivamente,

² Edward WALKER, 2005.

³ 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).

⁴ Joni LOVENDUSKI, 2008; e Dorothy McBRIDE e Amy MAZUR, 1995 e 2008.

⁵ McBRIDE e MAZUR, 2008, p. 255.

às associações representadas no seu Conselho Consultivo foi proporcionado um subsídio anual para projetos (desde 1991), inscrito pelo Orçamento de Estado no orçamento da Comissão, e uma sala na sede da Comissão, na qual se reuniam e trabalhavam em conjunto (desde os anos 1990 até 2005). Também essas características tradutoras do que Walker² designou de “institucionalização política”³ 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 53 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 artigos de imprensa. O material foi sujeito à análise de conteúdo, com recurso ao software NVivo8.

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. Essa abordagem estuda o nexo 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.⁴ 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”.⁵ Assume-se que os mecanismos são aliados que podem facilitar a representação descritiva e substantiva das mulheres e que o sucesso desses 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. Assim, no estudo das diversas fases de feminismo de Estado em Portugal mobilizei diversas dimensões analíticas como estruturas de oportunidades

⁶ Karen BECKWITH, 2007.

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 nos conjuntos de regras; as mudanças de estruturas eleitorais; as mudanças legais estabelecendo normas de “igualdade de oportunidades”;⁶ *focusing events* nacionais que geraram discussões públicas (ex.: julgamentos de mulheres nas questões do aborto); e *focusing events* internacionais (ex.: Década das Mulheres da ONU e suas conferências mundiais).

⁷ BECKWITH, 2007.

Em cada um desses 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”,⁷ “estruturas de mobilização” e formas de institucionalização, determinaram diversos tipos de feminismo de Estado.

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*, que 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 apresentam-se a “situação da Comissão” e o tipo de relação entre essa e os movimentos de mulheres em cada fase.



GRÁFICO 1 – Fases do feminismo de Estado em Portugal

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:

- intensificação da nova abordagem das políticas de igualdade – o *mainstreaming* de género;
- politização da Comissão e efeitos da diferenciação governativa no domínio da igualdade entre um governo de coligação centro-direita e um socialista;
- intensificação das tecnologias e retóricas da nova governação, em especial da nova gestão pública, no sentido da *accountability*, eficiência, racionalização, projetificação;
- adoção da linguagem de “género”;
- alteração do tipo de relação com as ONGs, que passa a ser de contrato e parceria, de autonomia induzida, bem como das formas de financiamento e apoio (projetificação); e
- inclusão de novos representantes e novos eixos de desigualdade.

O desafio do *mainstreaming* de género (MG)

A estratégia política do *mainstreaming* de género tem sido marcada de limitações e aspetos críticos.⁸ O MG prevê uma “reorganização dos processos de decisão e a colaboração de novos atores políticos, externos como por exemplo as ONGs, consistindo numa (re)organização, melhoria, desenvolvimento e avaliação dos processos de implementação de políticas, por forma a que a perspectiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos atores geralmente implicados na decisão política”.⁹ Ele impõe, para a sua eficaz operacionalização, alguns requisitos. Apresento aqui, de forma muito sintética, dois deles e, a partir da análise que realizei, a forma como têm estado ou não presentes no contexto português.

1. Implica instrumentos e ferramentas de planeamento, implementação e monitorização de políticas; ferramentas de diagnóstico (*gender analysis*), planeamento (*gender planning*) e orçamento (*gender budgeting*), formação (*gender training*).

Os Planos Nacionais para a Igualdade (PNIs) têm sido o principal instrumento de MG assegurado em Portugal. O primeiro surgiu em 1997 e, em 2007, estava-se no terceiro.

⁸ Emanuela LOMBARDO e Petra MEIER, 2006.

⁹ CIDM, 1999, p. 25.

¹⁰ Virgínia FERREIRA et al., 2007a.

Como referiu uma entrevistada, “os planos foram o que não foram” (Entrevistada 47), expressão que traduz a falta de efetividade e a ineficácia sistematicamente detectada na implementação dos primeiros PNIs.¹⁰ O *gender budgeting*, apesar de previsto nos próprios planos, nunca foi operacionalizado. A desagregação de informação e dados por sexos nas estatísticas oficiais tem também vindo a revelar-se inconsistente e insuficiente. A Comissão é quem tem procurado formar atores setoriais estratégicos como as conselheiras ministeriais para a igualdade e membros das equipas interministeriais. No global, 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”.¹¹

¹¹ Mary BRAITHWAITE, 2005.

2. Outro requisito da estratégia de *mainstreaming* é uma responsabilização de todas as estruturas de governo e de todos os atores do sistema político (partidos, parlamentos, governos, administração pública) com o objetivo de retirar as questões da igualdade dos “guetos da igualdade”. A localização dos mecanismos oficiais nas esferas mais centrais e de coordenação transectorial dos governos – em Portugal, a Presidência do Conselho de Ministros (PCM) – é extremamente importante. Porém, esse posicionamento não tem garantido à Comissão um papel *insider* na produção de políticas, nem na transversalização da igualdade em todas as políticas discutidas e produzidas em sede de Conselho de Ministros. As razões apontadas nas entrevistas para essa inefetividade do posicionamento na PCM foram: as resistências dos restantes ministérios, o departamentalismo, a marginalização das questões da igualdade, a falta de sensibilidade para a presença das desigualdades e das discriminações em razão do sexo. Foram apontadas barreiras burocráticas e muros de indiferença política que têm colocado a “igualdade de género” nas margens do processo político. Também a criação, precoce internacionalmente, da figura das representantes ministeriais da Seção Interministerial do Conselho Consultivo da Comissão, mais tarde designadas como Conselheiras, foi uma estratégia da Comissão desde os seus primeiros tempos para desenvolver a articulação e o *networking* necessários com os vários setores governativos. Contudo, a efetividade dessas figuras tem sido também reduzida: o seu Estatuto Formal apenas foi publicado em 2008 (Recomendação do Conselho de Ministros 161/2008), apesar de reclamado desde a década de 1980 pela Comissão; o seu perfil tem sido de isolamento, desempoderamento, precariedade e forte vulnerabilidade à rotação com as alterações governativas. Globalmente, as representantes

¹² FERREIRA et al., 2007a.

ministeriais, quando falavam da sua missão, usavam palavras como “abandono”, “trabalho solitário”, “voluntarismo”, “medo”, “sentimento de inexistência”, “sobrecarga”, “prejuízo na progressão na carreira”, “ave rara”.¹²

Politicização da Comissão e efeitos da diferenciação governativa no domínio da igualdade

¹³ FERREIRA et al., 2007b.

É nesta fase que mais se acentua a clivagem da performance política de governos de centro-direita e de governos de centro-esquerda, constatando-se que em Portugal as viragens governativas para governos do Partido Socialista têm tido um impacto diferenciável nas políticas de igualdade. Nesses cinco anos houve três governos, dois de centro-direita (o XV e o XVI) e um de centro-esquerda (o XVII). Os dois primeiros, formados por incidência de um acordo parlamentar entre o PSD e o CDS-PP, têm sido apontados como governos de pendor conservador, exemplificados em retrocessos em matéria de direitos sociais – na introdução de critérios de diferenciação no acesso a benefícios da segurança social, de restrições na titularidade de direitos, de crescente controle burocrático de todo o processo¹³ – e também na atitude do governo no incidente com o barco “*Women on Waves*”, em torno da agenda da Interrupção Voluntária da Gravidez, em 2004.¹⁴

¹⁴ Magda ALVES et al., 2009.

Outra diferença muito significativa destaca-se quando analisamos a produção de legislação e políticas de igualdade pelos vários governos. A contabilização realizada aponta para uma diferença abismal entre os governos de centro-direita e o que se lhe seguiria do PS. Assim, no período entre 2002-2005 correspondente aos dois governos PSD-CDS, foram lançadas quatro iniciativas legislativas (média de 1,3/ano), sendo duas delas o II Plano Nacional para a Igualdade e o II Plano Nacional contra a Violência Doméstica; em contraponto, no período entre abril de 2005 e abril de 2007, o governo socialista lançou 19 iniciativas legislativas com relevância nas questões da igualdade de homens e mulheres (média de 8,6/ano). Essa prolífica atividade legislativa foi uma das razões que levaram as pessoas entrevistadas a apontarem este governo como um dos mais “amigos” da causa da igualdade. Essas dinâmicas e a importante legislação produzida contribuíram para assinalar nas entrevistas a atitude distintiva e mais favorável do PS, relativamente aos partidos de direita, o que confirma a tese globalmente encontrada na literatura de que partidos de esquerda são estruturas facilitadoras e que viragens governativas à esquerda constituem momentos em que as estruturas de oportunidades políticas se abrem e são mais

¹⁵ Joni LOVENDUSKI, 2007.

favoráveis às reivindicações dos movimentos de mulheres e à ação dos mecanismos oficiais para a igualdade.¹⁵ 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.

Essas opiniões surgem, no entanto, algumas vezes moderadas pela consciência de que o formalismo jurídico não é acompanhado de uma efetividade real e de que os próprios departamentos estatais e governativos não implementam o legislado, o que reforça a constatação da incapacidade do Estado como traço do nosso sistema político-administrativo. A maior proatividade deste governo surgiu também associada à percepção de que se assiste a uma progressiva instrumentalização política da área da igualdade, a sua politicização e à politicização da própria Comissão.

Os desafios da governação e da nova gestão pública

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.

O lado mais visível de uma transformação da intervenção para a igualdade num sentido mais tecnocrático, com impactos na Comissão e nas ONGs, surgiu em Portugal no nível dos financiamentos, nomeadamente a partir da década de 2000, com a projetificação e os financiamentos de curto prazo, uma tendência também destacada na literatura.¹⁶ A Comissão passou a se beneficiar, a partir de 2000, da abertura de programas de financiamento, apoiados pelos fundos estruturais europeus, como o Programa EQUAL, o Sistema de Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais (POEFDS) e, mais recentemente, o Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Foi inclusivamente estrutura técnica de coordenação de financiamentos, abertos às ONGs e a outros tipos de organizações para a promoção da igualdade, no âmbito do POEFDS (SATFONG) e, agora, do POPH (Eixo 7).

Esses financiamentos capacitaram a Comissão em termos de ação, dando-lhe a possibilidade de ampliar o seu trabalho que os sempre curtos orçamentos limitavam. No seu reverso, porém, têm implicado o desenvolvimento de um novo perfil, passando a Comissão a ter de gerir pesados

¹⁶ Joyce OUTSHOORN e Johanna KANTOLA, 2007.

procedimentos administrativos e burocráticos, a ter de desempenhar novas funções de metarregulação (gere financiamentos para projetos próprios e para as ONGs, em articulação com o Estado nacional e as instâncias de financiamento internacional). Muitas entrevistadas afirmaram que a Comissão passou a ser um verdadeiro corpo burocrático, uma verdadeira Direção-Geral, e não o “lugar de militância” que era no passado; segundo elas, a Comissão passou a ser mais um corpo técnico do que político, um corpo mais operacional do que propositor e consultor de políticas.

Essa tendência intensifica-se também com a criação de novas regras de funcionamento interno, de maior regulação do próprio funcionamento interno da Comissão que era pouco formalizado, mas que tem no seu reverso a perda do cariz militante do organismo:

Mas eu não acho que seja fácil para uma Direção-Geral, porque no fundo era aquilo que a Comissão era, funcionar um pouco por impulsos... Mas porque de alguma forma provavelmente se habituaram a funcionar assim, portanto aquilo era um pouco por impulso, o que era importante era o substantivo, a causa, e esqueciam-se que eram um corpo da função pública. E como sabe, de há uns tempos para cá, a gestão pública é uma coisa muito complexa, muito mais formalizada, temos procedimentos que temos de cumprir. Temos, por exemplo, o SIADAP que tem critérios que não são propriamente os da militância, não é?! (Entrevistada 6, ex-dirigente da Comissão).

Assim, denota-se uma alteração do perfil da Comissão, que se burocratiza e funcionaliza; passa a comprar fora a *expertise*, desvalorizando a *expertise in-house*,¹⁷ tendência global também notada por Judith Squire noutros contextos nacionais;¹⁸ perde também a capacidade de intervir diretamente nos conteúdos políticos, que passam a ser deliberados com muito maior mediação e controle por parte das tutelas. Ou seja, se no passado, ainda que de forma proativa e com grandes esforços de *lobby*, as técnicas iam conseguindo integrar as suas perspetivas em algumas decisões políticas, atualmente a decisão fecha-se mais nos gabinetes da tutela, que são aqueles que em última análise filtram os pareceres e as propostas da Comissão. As pessoas entrevistadas confirmaram essa tendência para um fechamento no topo da decisão política à produção das políticas de igualdade e a tendência para se reforçar o centralismo-estatal no sentido sócio-legal, continuando o Estado, agora metarregulador interescolas de governação, a centralizar em si a produção normativa das políticas de igualdade.

¹⁷ Nos últimos anos proliferou a encomenda a universidades e especialistas de estudos e guias pela Comissão, potenciada pelos financiamentos comunitários. Essa tendência provoca em algumas técnicas entrevistadas alguma apreensão por considerarem que isso pode significar a prazo a perda de competências na própria Comissão.

¹⁸ Judith SQUIRES 2007, p. 131.

A 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). A título ilustrativo, em 1997, a CIDM elaborou um comentário a pedido do Instituto da Cooperação Portuguesa relativo à questão da tradução da palavra “género” e sua utilização em documentos no âmbito da Cooperação e Desenvolvimento. Embora não me tenha sido possível conhecer o conteúdo desse comentário, sei pelas pessoas que entrevistei que a adoção da linguagem de género pela Comissão foi tardia, continuando-se a usar as expressões “mulheres” e “mulheres e homens” nos documentos, nas publicações e no *Notícias*¹⁹ (periódico publicado pela Comissão). É aliás no II PNI (2003-2006) que, quanto a mim, se destaca pela primeira vez o uso institucional e formal da linguagem de género de forma mais sistemática.

¹⁹Só a partir de 2005 se começa a destacar no *Notícias* o uso da nova terminologia. Até aí no nível dos Editoriais, por exemplo, a terminologia usada era ainda a de “mulheres”, enquadrada estrategicamente numa lógica de direitos humanos.

As pessoas que entrevistei e às quais coloquei essa 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 ONGs de mulheres que entrevistei, o uso reiterado de “género” em vez de “mulheres” representou um “tiro no próprio pé” ou um “engodo”. De uma crença inicial no seu potencial, logo perceberam as suas desvantagens que se podem sistematizar nas seguintes, a partir das entrevistas que realizei:

- perda do significado substantivo e conceptual do conceito de “género” por um uso político, neutralizador e diluidor do sentido “feminista”;
- fácil integração da retórica política e tecnocrática, sem que essas percebam o seu significado – tecnocratização;
- associação à abordagem pós-estruturalista das performatividades e das identidades, o que lhe retira potencial político, afastando-se o seu significado da denúncia de relações de poder penosas para as mulheres; e
- o seu alargamento pela adoção pelo movimento LGBT para significar também a discriminação com base na orientação sexual, o que, segundo algumas entrevistadas, introduz confusão de temáticas e de sujeitos de discriminação.

Essas perdas vieram a ser agravadas, segundo as/os entrevistadas/os, com a alteração da designação da própria Comissão, que excluiu a expressão “direitos das mulheres” e passou a veicular as de “igualdade de género” e de “cidadania”:

[...] olhe, eu contribuí bastante para a entrada da linguagem de género, stupidamente! [Risos] Ela veio tarde, a partir de 2003 talvez. É uma grande confusão, com académicos a dizer que as estatísticas são

desagregadas por género! [...] O conceito de género é muito lato, e depois onde estão as mulheres e os homens? [...] Ou seja aquilo é abstrato, e nós estamos a trabalhar com mulheres e homens. Parece que estamos a trabalhar com mulheres e homens sem nos aproximarmos deles. Em termos teóricos ele foi um avanço importante, mas depois o uso foi tão indiferenciado, tão generalizado e banalizado. Todo o mundo usa [...] não se fala de sexo, é só género. Quando eu digo sexo masculino e sexo feminino sabemos do que estamos a falar. Quando falamos de identidade de género não sabemos, estamos a falar de homens, mulheres, transexuais e bissexuais. E sem darmos conta estamos a dar albergue às questões da orientação sexual. E damos albergue às pessoas que, não encontrando mais nenhum sítio, o encontraram nos feminismos e nos conceitos de género.

(Entrevistada 22, técnica da Comissão).

Não obstante, reconhecem-se as vantagens de uma linguagem que é mais facilmente aceita e usada social e politicamente, e que ajuda a *enquadrar estrategicamente* a igualdade de mulheres e homens nos *quadros interpretativos* que ressoam positivamente à classe política e sociedade em geral, no que Verloo²⁰ designa de “*frame bridging*”, capaz de seduzir políticos/as e funcionários/as públicos/as, aproximando-se da sua linguagem, dos seus objetivos e valores. Mas, como a própria Verloo alerta, essa 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.²¹

²⁰ Mieke VERLOO, 2004.

²¹ VERLOO, 2004.

Uma nova relação com as ONGs, no sentido da autonomia induzida e do parceria

A relação entre a Comissão e as associações de mulheres, que descrevi como tendo evoluído de uma relação simbiótica, na fase de *feminismo de Estado emergente*, sinérgica, na fase de *feminismo de Estado potenciado*, depois fusional, na fase de *feminismo de Estado formal*, alterou-se nesta nova fase para uma relação de autonomia induzida e de parceria que passo a apresentar nos seus traços principais.

1. Em 2003, o então ministro da tutela procedeu ao que chamei de “intervenção musculada” sobre a Seção das ONGs do Conselho Consultivo da Comissão, no sentido de induzir a sua maior regulação (pela Comissão) e a autonomia das próprias associações ali presentes, num “corte do cordão umbilical” que as ligava histórica e institucionalmente à

Comissão. As razões foram a intensificação dos conflitos que se verificavam no funcionamento daquela Seção, entre as próprias ONGs (motivados por rivalidades na distribuição dos subsídios e da representação internacional); a confusão nos limites entre o que era a Comissão e a Seção das ONGs; e o grande número e a heterogeneidade das associações ali presentes que dificultavam o funcionamento (mais de 50). As alterações introduzidas foram as seguintes: novo Regulamento da Seção, em cujo processo as ONGs não participaram; novo processo de reconhecimento das ONGs que tiveram de demonstrar reunirem as condições para pertencerem à Seção, tendo muitas ficado pelo caminho; e os projetos candidatos a financiamento passaram a ser analisados por um júri definido pela Presidente da Comissão e avaliados segundo os critérios definidos pela Comissão. A Comissão reforçava assim o seu papel metarregulador na relação com a sociedade civil, regulando de forma mais apertada, formal e burocrática o funcionamento da Seção das ONGs do CC. Em 2005-2006 foi-lhes retirada a sala de que dispunham no edifício da Comissão, o que representou um corte simbólico e físico entre as associações e a Comissão.

2. Esgotamento e descaracterização do espaço físico e institucional da Comissão, do seu Conselho Consultivo, como plataforma de sustentação a uma agregação representativa das associações de mulheres portuguesas, elas próprias caracterizadas por fraquezas: forte heterogeneidade temática e estatutária; algumas não serem vocacionadas para as “questões de género” (ex.: sindicatos, associações patronais, partidos políticos); centralização geográfica; redes pouco densas e frágeis; concentração em atividades como debates, conferências, seminários, publicações; tónica descendente e não ascendente; e muitas delas assumindo um papel pedagógico sobre a sociedade.²²

²² João CARDOSO, 2006, p. 136.

Essas características sociológicas que marcavam ainda as organizações de mulheres em meados da década de 2000 são, efetivamente, um retrato incisivo das suas principais fraquezas, às quais nas entrevistas foram acrescentados:

- a falta de agendas mobilizadoras e promotoras de coesão do “movimento”;
- lacunas na representatividade e na ligação a grupos sociais de apoio; e
- o envelhecimento e a pouca renovação das suas principais figuras.

Em suma, salientaram-se o centralismo e o elitismo, a fragilidade das redes, a pouca visibilidade, a fragmentação, a pouca ligação à realidade social e às mulheres e, por isso, o seu fraco potencial de mobilização de massas. Relativamente ao Conselho Consultivo:

[...] nós não reagimos desta forma porque o espaço se fechou, nós detetámos estrategicamente que o espaço já não era um espaço privilegiado onde devíamos estar e que devíamos criar espaços próprios da sociedade, para além do Conselho Consultivo. Agora o problema é que esses espaços são difíceis de descobrir. Porque associações de cariz feminista há poucas, como nós sabemos, que se identifiquem dessa maneira [...] Aquele Conselho Consultivo, apesar de ser importante, por dar uma ideia de força, e deu, na altura da paridade [...], ele dava uma ideia exterior de uma força que realmente não tinha. Em termos de intervenção feminista nós começámos a ponderar se nos interessava estar em conjunto com o grupo da Cruz Vermelha, com o Grupo das Mulheres Sociais Democratas etc., nós o que começámos a pensar foi o seguinte: o CC é importante, ninguém deve tirar o seu valor, o de plataforma conjunta, mas em termos mesmo de reivindicação governamental o movimento tem que ganhar força fora do chapéu-de-chuva institucional. Foi essa a trajetória que nós começámos a fazer. (Entrevistada 30, representante de associação de mulheres).

Essa consciência de esgotamento do Conselho Consultivo como espaço de *empowerment* político tem levado algumas organizações a encontrarem novas estruturas de mobilização na busca de novos repertórios de ação. Algumas representantes assinalaram nas entrevistas a importância de novas articulações com ONGs e redes feministas transnacionais e outros movimentos sociais globais (Fórum Social Mundial e Marcha Mundial das Mulheres), com as peritas e investigadoras nas universidades e com outros grupos de mulheres, como, por exemplo, as mais jovens.

3. Mudança no perfil do Conselho Consultivo que, na sequência daquelas dinâmicas reguladoras e formalistas, e depois de 2005, devido a uma maior presença da tutela nas reuniões do CC, passou a ser percebido como um espaço menos potenciador de discussão e participação e mais como estrutura consultiva de legitimação política. Aumentaram as queixas de que o CC passou a formalizar-se e ser menos participativo, quer pelo grande número de participantes, pela sua heterogeneidade, quer porque a comunicação passou a ser mais unilateral e *top-down* do que o inverso. Algumas entrevistadas falaram-me do novo CC como "seminários onde a tutela vai apresentar a sua propaganda política".

4. Transformações nas formas de financiamento e apoio concedidos pelo Estado, por meio da Comissão. Essas transformações tiveram início ainda durante o período do XIV governo (1999-2002), que preparou um financiamento

às ONGs no âmbito do apoio do quadro comunitário. Essa canalização de verbas e apoios para os financiamentos dos fundos estruturais, materializada em 2003, foi bastante contestada pelas ONGs do CC, por anteverem os pesados procedimentos burocrático-administrativos a que estariam sujeitas, mas também pelo que significava de transformação da relação com o Estado e com a Comissão.

Essa forma de financiamento e projeção inscreve-se na tendência global de instalação de uma nova cultura de contrato público-privado na relação entre as ONGs de mulheres, mecanismos de igualdade e o Estado. A mudança espelhou-se nas entrevistas que realizei em discursos ambivalentes entre, por um lado, a queixa pela falta de apoio da Comissão e do Estado às ONGs de mulheres (perversidades do apoio através do financiamento a projetos, falta de regulamentação do seu Estatuto Legal) e, por outro, a consciência crescente de que o CC da Comissão e o apoio estatal não podem mais ser os motores do associativismo das mulheres. Comparam os apoios concedidos às associações de mulheres e a outros tipos de associações, antevendo na discrepância a "*má vontade pública para com as associações de mulheres*" (Entrevistada 8). 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 o fornecimento de serviços à comunidade, como é o caso dos serviços às vítimas de violência contra as mulheres, por exemplo. Lembro que algumas delas estão a ser convidadas pelo Estado a transformar-se em Instituições Particulares de Solidariedade Social.

A abertura a outras desigualdades: o desafio da diversidade

Em Portugal o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (AEIOT), em 2007, constituiu um ponto de viragem decisivo para uma adoção clara e explícita da abordagem da diversidade e das múltiplas discriminações. A Comissão coordenou a celebração desse AEIOT, o que teve impactos na revisão da lei orgânica da Comissão, na mudança de terminologia (inclusão da expressão "cidadania") e na tutela de um domínio de discriminação que não estava ainda assegurado em nenhuma instituição oficial – a orientação sexual; nas alterações no Regulamento e na composição da Seção de ONG do Conselho Consultivo, passando a integrar associações representativas do movimento LGBT, de minorias religiosas, da deficiência (em 2007). Essas mudanças foram

amplamente criticadas e protestadas pelas associações de mulheres e foram inclusivamente denunciadas no VI-VII Relatório Sombra da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

²³ Johanna KANTOLA e Kevät NOUSIAINEN, 2009.

Essas transformações institucionais numa linha interseccional 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” em que os grupos competem pelo título de “os mais discriminados” para obterem atenção e apoio políticos.²³ 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 lógica diversidade foi incluída nas reestruturações da Comissão de 2007.

Considerações finais

²⁴ SQUIRES, 2007.

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 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,²⁴ o pêndulo alternado agora entre a burocracia e a *advocacy*, que é no fundo uma alternância entre um modelo de *mainstreaming* perício-burocrático/integrativo ou um participativo-democrático/transformador, deveria reequilibrar-se ao meio, estando a solução num equilíbrio entre os dois polos. Com o *mainstreaming* de género, a Comissão assumiu principalmente um papel de coordenação e de implementação de políticas, reduzindo-se a sua possibilidade de ser *insider* na decisão política.

²⁵ Nüket KARDAM e Selma ACUNER, 2003.

A situação da Comissão nesta fase confirma efetivamente o que Nüket Kardam e Selma Acuner²⁵ 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.

Relativamente às associações e aos movimentos de mulheres, o desafio parece ser o de gerir um novo tipo de relação, entre um passado de relação exclusivista com a Comissão, e de alianças informais e cumplicidades na marginalização a que eram votadas pelo poder político, para um presente em que a Comissão e o campo das políticas de igualdade se abrem à representação de outros grupos e de outras desigualdades em que o aumento da visibilidade e do protagonismo político e social da área cresce, por imposição dos compromissos internacionais. As associações de mulheres, reconhecendo a necessidade de autonomia, reclamam mais apoios da parte do Estado de formas menos precárias, instáveis e tecnocráticas de financiamento. O estabelecimento de uma relação de parceria com a Comissão para a promoção de políticas de igualdade está apenas no seu início, em Portugal. O seu grande desafio é a reinvenção e a ressignificação das associações de mulheres num ambiente externo altamente desafiante.

Referências

- ALVES, Magda et al. "A despenalização do aborto em Portugal: discursos, dinâmicas e acção colectiva. Os referendos de 1998 e 2007". *Oficina do CES*, Coimbra, v. 320, 2009.
- BECKWITH, Karen. "Mapping Strategic Engagements: Women's Movements and the State." *International Feminist Journal of Politics*, v. 3, n. 9, p. 312-338, 2007. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=1713722173~db=all~tab=issueslist~branches=9-v9>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- BRAITHWAITE, Mary. "Gender – Sensitive and Women Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of their Progress and Impact." *Relatório Final do Projecto Equapol*. 2005. Disponível em: <http://www.equapol.gr/pdf/HPSE-CT-2002-00136_DEL9_FinalReport.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2012.
- CARDOSO, João Casqueira. "A sociedade civil, género e a questão da democracia". *Exaequo*, v. 13, p. 131-141, 2006.
- CIDM. *A abordagem integrada da igualdade de género*. Lisboa: CIDM, 1999.
- FERREIRA, Virgínia et al. *Estudo de avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade*. Relatório para a CIDM, 2007a.
- _____. *Estudo diagnóstico e prospectivo sobre o papel das ONGs na promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens*. Relatório para a CIDM, 2007b.
- HAFNER-BURTON, Emilie; POLLACK, Mark A. "Mainstreaming Gender in Global Governance." *European Journal of International Relations*, v. 3, n. 8, p. 339-373, 2002.

- KANTOLA, Johanna; NOUSIAINEN, Kevät. "Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses." In: FIRST EUROPEAN CONFERENCE ON POLITICS AND GENDER, 1, 21-23 jan. 2009, Belfast. Disponível em: <<https://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/documents/kantola.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2009.
- KARDAM, Nüket; ACUNER, Selma. "National Women Machineries: Structures and Spaces. Mainstreaming Gender, Democratizing The State?" In: RAI, Shirin (Ed.). *Mainstreaming Gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press, 2003. p. 96-113.
- LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra. "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?" *European Journal of Women Studies*, v. 13, n. 2, p. 151-166, 2006.
- LOVENDUSKI, Joni. "Unfinished Business: Equality Policy and the Changing Context of State Feminism in Great Britain." In: OUTSHOORN, Joyce; KANTOLA, Johanna (Ed.). *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007. p. 144-163.
- _____. "State Feminism and Women's Movements." *West European Politics*, v. 1, n. 31, p. 169-194, 2008.
- McBRIDE, Dorothy M.; MAZUR, Amy G. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- _____. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage, 1999.
- _____. "Women's Movements, Feminism, and Feminist Movements." In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy (Ed.). *Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 219-243.
- MONTEIRO, Rosa Filomena Brás Lopes. *Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2011.
- OUTSHOORN, Joyce; KANTOLA, Johanna (Ed.). *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- SQUIRES, Judith. *The New Politics of Gender Equality*. Nova Iorque: Palgrave, 2007.
- VERLOO, Mieke. "Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Frame Analysis Approach." In: CONFERENCE OF THE EUROPEANISTS, 1, 11-13 mar. 2004, Chicago.
- WALKER, Edward. "The Interpenetration of System and Lifeworld: Political, Cultural, and Organizational Processes of Social Movement Institutionalization." In: 101ª CONFERÊNCIA ANUAL DA ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 101, 2005, Montréal, Quebec.

[Recebido em 19 de julho de 2012
aceito para publicação em 3 de dezembro de 2012]

Challenges and Trends of Gender Equality Policies in Portugal

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). 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, as a formal mechanism for equality, in articulation with women's movements, in promoting public policies for equality. 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.*

Key Words: *Portugal; Equality Policies; Women's Movements; State Feminism.*