

APRESENTAÇÃO

Virgínia Ferreira

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

Teresa Tavares

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

As políticas de igualdade têm como objectivo específico a melhoria do estatuto das mulheres em todas as dimensões das sociedades — económica, política, cultural e social — e têm incidido especialmente em aspectos como a remuneração, a segurança social, a educação, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a paridade nos processos de decisão. Ao nível da União Europeia, as acções positivas possuem enquadramento legal e a sua aplicação tem encorajado as mulheres a entrar em profissões tradicionalmente exercidas por homens e a aumentar as suas oportunidades de acesso a posições sociais de maior remuneração e estatuto mais elevado. As acções positivas têm sido estimuladas através da atribuição de subsídios e incentivos (prémios, isenções fiscais, etc.) às empresas e organizações que respondam favoravelmente.¹ As medidas que têm vindo a ser contempladas em diversos países vão desde:

- a imposição de quotas nos actos de recrutamento ou de promoção;
- até às campanhas de sensibilização e de formação destinadas à conscientização das dificuldades com que as mulheres se confrontam no mercado de trabalho, podendo estas ser dirigidas à opinião pública em geral ou a públicos estratégicos (como os agentes da inspecção ou da administração do trabalho, gerentes/administradores de empresas e gestores de recursos humanos, magistrados, técnicos de emprego, etc.).²

Entre o estabelecimento de quotas e as acções de sensibilização, encontram-se muitas outras:

- a criação de infra-estruturas e de serviços de apoio às mulheres nas tarefas domésticas e de prestação de cuidados à família habitualmente deixadas à sua responsabilidade;
- a elaboração de diagnósticos organizacionais para despiste de práticas de discriminatórias directas ou indirectas;
- a introdução da obrigatoriedade de elaborar planos para a igualdade, que incluam o estabelecimento de metas para aumentar a representação das categorias-alvo, e de apresentar relatórios periódicos sobre as acções desenvolvidas e os seus resultados;
- a formação específica para mulheres de molde a minorar as desigualdades nas condições de partida no emprego e na carreira profissional;

- e, mais recentemente, a criação de novos direitos laborais para os homens, com alargamento das licenças de paternidade e introdução de novas licenças parentais, de molde a incentivar a partilha das responsabilidades familiares por parte daqueles.

Quisemos começar a introdução a este número pelo esclarecimento do que entendemos por políticas de (promoção da) igualdade entre os sexos. O campo das políticas de igualdade é particularmente complexo e atravessado por múltiplos pontos de tensão, que dizem respeito quer aos princípios, quer ao enquadramento jurídico, quer aos processos de intervenção. A oportunidade deste número da *ex æquo* reside, segundo pensamos, precisamente no lançamento de um debate que tem estado ausente da produção científica nacional, tanto nos campos disciplinares convencionais, como mesmo nos Estudos sobre as Mulheres, apesar dos múltiplos sinais de que algo está a acontecer neste domínio na sociedade portuguesa. A aprovação do I Plano Global para a Igualdade em 1997, a integração do princípio da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no Plano Nacional de Emprego em 1998, para além do lançamento, em 1999, do Plano para uma Política Global de Família e do Plano Nacional Contra a Violência Doméstica apontam para a necessidade de fazer uma análise quer da filosofia que tem enformado estas iniciativas, quer do modo como está a ser feita a sua implementação prática, quer dos seus efeitos. Toda esta actividade governamental no campo das políticas de igualdade não atinge, contudo, a visibilidade desejável ou porque não existem suficientes campanhas de informação e sensibilização ou porque na verdade ela é mais formal do que substantiva. Apurar qual destas alternativas caracteriza melhor a situação actual implica a elaboração de um balanço crítico rigoroso da acção estatal neste domínio.

O problema que se coloca é saber como medir o impacto das políticas de igualdade, quando, na verdade, e parafraseando Saramago, é impossível distinguir entre os efeitos das tendências de longo prazo sobre a melhoria da situação das mulheres e os efeitos específicos dessas políticas. Não vale a pena fazer um balanço que parta do princípio de que *il n'y a rien sous le soleil*. É evidente que, se nos ativermos ao nível macrosocial ou macro económico, poucas mudanças observamos, com excepção de uma ligeira tendência para a diminuição dos padrões de segregação sexual das estruturas do emprego, que não encontra correspondência no aumento da participação das mulheres nos processos de tomada de decisão. Se adoptarmos esta perspectiva, veremos sobretudo a masculinização do mundo (mais mulheres possuem o que era tradicionalmente apanágio dos homens — diploma escolar, exercício de uma actividade profissional, rendimento próprio) e não a sua feminização, de que hoje é comum ouvir-se falar (superioridade demográfica das mulheres, feminização do sistema de ensino, feminização do mercado de trabalho, aumento das famílias chefiadas por mulheres, feminização da imagem masculina pelo maior interesse pela aparência física e pelos cuidados com o corpo, etc.). A inquietação que sentimos decorre da hesitação entre aceitar sem discussão a ideia de progresso, de melhoria, de construção progressiva da igualdade entre os sexos ou duvidar de que a pressão dos movimentos feministas e as políticas de igualdade

entre os sexos tenham erodido mais do que a superfície da dominação masculina no local de trabalho, no universo doméstico ou na esfera pública.

Algures entre estas duas atitudes, será possível encontrar uma resposta menos simplificadora. Tudo depende da perspectiva adoptada. Parece-nos, no entanto, insustentável manter uma avaliação de que nada terá mudado, de que nada há a fazer ou cair na tentação de diluir objectivos e linhas de intervenção em expressões vagas de esperança na mudança cultural.

Para fugir a um balanço radical, há que, em nosso entender, adoptar uma estratégia de análise mais centrada no nível intermédio e mesmo microsocial, isto é, da estruturação dos grupos profissionais, da interacção face-a-face nos locais de trabalho e nas relações na família. Logo, em nosso entender, a intervenção estatal a favor da igualdade entre os sexos não pode ser simplesmente avaliada de um ponto de vista macrosocial. Se nos mantivermos a este nível, encontraremos sobretudo *paradoxos*. Se nos orientarmos para os níveis meso e microsocial, certamente que algumas *perspectivas* se abrirão. Foi este o debate que a Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres quis promover no seu III Encontro e na publicação que agora é dada à estampa, ao subordiná-los ao tema *Políticas de Igualdade: Perspectivas e Paradoxos*.

A maior parte dos textos incluídos neste número da *ex æquo* foram apresentados nesse Encontro, mas outros foram expressamente solicitados para esta publicação (é o caso do texto de Virgínia Ferreira, Heloísa Perista e Margarida Chagas Lopes).³ No seu conjunto, abordam questões que se articulam à volta de três eixos fundamentais: a igualdade na esfera económica e política, as políticas e práticas da igualdade na educação e a promoção da igualdade através das políticas sociais. Um número significativo de contributos discute estas questões no contexto das mudanças operadas nas últimas décadas no espaço da União Europeia e, de forma mais alargada, na Europa Ocidental, enquanto outros se detêm em particular no caso português.

Relativamente ao primeiro eixo referido, Virgínia Ferreira introduz uma análise da crescente importância do papel das instâncias supranacionais na formulação das políticas de igualdade, na qual discute sucessivamente o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento, do feminismo interestatal e das organizações não governamentais, no quadro do processo de globalização política em curso. O questionamento da capacidade de o Estado se reformar a si próprio, posta à prova na estratégia do *mainstreaming*, como nova abordagem das questões da igualdade entre os sexos, constitui o pano de fundo que preside à análise desenvolvida. As implicações e as condições de adopção e implementação do *mainstreaming* são também discutidas no segundo texto, da autoria de Manuela Silva. Esta estratégia de integração da igualdade em todas as políticas públicas assenta numa nova concepção de democracia, numa reafirmação dos direitos humanos e numa nova contratualização das relações entre a esfera pública e privada. Sylvia Walby chama a atenção para a crescente relevância do trabalho remunerado na vida das mulheres, e, nessa medida, salienta o impacto positivo que as políticas comunitárias de igualdade de oportunidades têm tido e continuarão a ter para a melhoria da situação das

mulheres no mercado de trabalho nos vários Estados-membros da UE. O artigo de João Casqueira Cardoso faculta factos e argumentos que de alguma forma contrariam a perspectiva optimista de S. Walby. O autor apresenta as linhas orientadoras e algumas das principais conclusões de um projecto europeu em curso que procura desenvolver instrumentos de previsão do impacte das políticas económicas e sociais sobre as mulheres. No que respeita a Portugal, por exemplo, salienta-se a persistência do diferencial salarial, a lenta tradução das leis anti-discriminação em regulamentação concreta que permita efectivamente concretizar as políticas de igualdade da UE, bem como a falta de articulação entre a lei comunitária e a lei portuguesa no que respeita à igualdade entre os sexos.

Os dois artigos que se seguem, de Ana Maria Braga da Cruz e de Heloísa Perista, centram-se no Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, um aspecto que também é focado na parte final do artigo de João Casqueira Cardoso. Enquanto a primeira autora faz uma crítica extensa aos vários aspectos da definição, estruturação e execução do Plano, apontando linhas de mudança para o próximo Plano, a segunda centra-se essencialmente no papel das Conselheiras para a Igualdade e nas dificuldades e limites da sua actuação no que respeita à implementação do Plano.

Os contributos de Margarida Chagas Lopes e de Albertina Jordão finalizam o conjunto de intervenções que incidem sobre a igualdade na esfera económica e política. Margarida Chagas Lopes aborda a questão da persistência da desigualdade salarial, mesmo nos casos de trabalho de valor igual, apontando para a necessidade de se utilizarem novos instrumentos na análise dos factores que determinam tal desigualdade. Por outro lado, constata o relativo insucesso do investimento das mulheres na educação como estratégia de combate à discriminação salarial. Albertina Jordão, por sua vez, debate as condições de desigualdade que afectam a representação das mulheres na política, baseando-se num estudo sobre a região de Lisboa que identificou várias ordens de obstáculos à participação das mulheres no poder autárquico.

No segundo eixo temático, os artigos de Anne-Lise Arnesen, de Teresa Pinto e de Fernanda Henriques e Helena Araújo abordam questões relacionadas com a igualdade na educação. A primeira autora discute o desenvolvimento das políticas de igualdade na educação no contexto europeu em geral e nórdico em particular, bem como a evolução da investigação nesta área nos últimos 20 anos. Arnesen defende que a investigação feminista deve fazer incidir a sua análise sobre as instituições e as questões do poder e da política do saber, questões essas que se perderam de vista no que chama a nova investigação feminista sobre o "género". Teresa Pinto faz uma síntese das políticas comunitárias de igualdade de oportunidades em matéria de educação, dando conta das suas repercussões nos últimos 20 anos nos vários Estados-membros da UE. Fernanda Henriques e Helena Araújo abordam o caso de Portugal, que é também brevemente referido por Teresa Pinto no final do seu artigo. Para aquelas autoras, não há efectivamente uma política para a igualdade entre os sexos na educação em Portugal, um argumento que se relaciona com o que Arnesen defende relativamente ao contexto europeu, quando afirma que a inovação educativa nunca mereceu uma prioridade real nas políticas de igualdade,

, fundamentalmente direccionadas para o mundo do trabalho. Fernanda Henriques e Helena Araújo fazem, portanto, uma avaliação negativa das políticas educativas no que concerne à igualdade e indicam, na parte final do seu artigo, linhas de orientação institucional e pedagógica que possibilitem o desenvolvimento de uma efectiva educação para a igualdade. Este estado de coisas não obsta a que a então titular da Secretaria de Estado da Inovação fizesse declarações como as proferidas por ocasião da sessão de abertura dos trabalhos do Colóquio Internacional sobre Co-educação, no passado mês de Junho de 1999, nas quais afirmou que a escola já fez tudo o que tinha a fazer pela igualdade. A título de mero exemplo, e para contrastar políticas de igualdade, vejamos o que se afirma no relatório pós-Beijing do Governo da Dinamarca quanto ao sector da educação: "Na nova lei de bases do sistema educativo de 1994, a palavra 'igualdade' foi incorporada tanto no preâmbulo como nas secções centrais relativas às competências e capacidades. A igualdade entre mulheres e homens foi também integrada nos *curricula* das escolas primárias e das escolas secundárias, na formação inicial de docentes, na formação pós-graduada para docentes do ensino secundário e no acompanhamento e aconselhamento educacional e vocacional. (...) O governo enfatiza a importância da igualdade quer na docência quer na formação." (veja-se página da internet do observatório *Women Watch*).

O último eixo temático inicia-se com o artigo de Anette Borchorst sobre a articulação entre diferentes modelos de providência e as relações sociais de sexo no contexto da Europa Ocidental. Esta autora incide principalmente sobre o papel das políticas de bem-estar social na promoção da igualdade, centrando-se na situação das mulheres nos países nórdicos, que surgem frequentemente referidos como uma realidade homogénea. Ora o texto de Anette Borchorst evidencia as diferenças importantes existentes nesse conjunto de países, tanto no que respeita à sua tradição quanto às políticas de igualdade, como ao modelo de relações sociais de sexo, uns mais baseados no princípio da igualdade e outros no princípio da diferença. De ressaltar que a avaliação menos positiva por parte das mulheres nórdicas tem origem no avanço verificado nos respectivos países, com políticas de igualdade de oportunidades desde o pós-guerra em quase todos eles. Daí também a diferença de posicionamento entre Borchorst e Walby. As políticas sociais são também o tema do artigo de Sílvia Portugal, que as aborda a partir de um estudo de caso do Ano Internacional da Família no contexto português. Do estudo feito, evidencia-se a dissidência entre o comprometimento retórico do Estado com a "questão familiar" e as medidas políticas de facto concretizadas. Por último, Teresa Joaquim salienta a importância dos cuidados prestados pelas mulheres na esfera doméstica, que constituem efectivamente um sistema não oficial de saúde, e que por isso mesmo deveriam ser introduzidos e valorizados nas políticas sociais, que actualmente não os contemplam. Por outro lado, chama-se também a atenção para as consequências desse trabalho de prestação de cuidados para a saúde das próprias mulheres. Constatamos, ainda, que a distribuição de recursos ao nível da saúde não tem na devida conta as necessidades específicas das mulheres, afectadas por uma auto-imagem negativa, que escamoteia o direito ao prazer, e por uma divisão de trabalho que as leva a sofrer de lesões devidas a movimentos repetitivos e de perturbações associadas à monotonia e desinteresse das tarefas.

Cremos que a diversidade de questões e posições apresentadas neste conjunto de textos constitui um contributo válido para a reflexão sobre as políticas de igualdade. Esperamos também que este segundo número da *ex æquo* permita abrir novas *perspectivas* que não nos levem de volta a velhos *paradoxos*.

Notas

- 1 Em alguns estados dos Estados Unidos da América, país em que as acções positivas (affirmative action) com imposição de quotas de recrutamento alcançaram uma efectividade desconhecida em qualquer país europeu, os governos impõem severas sanções às empresas que não cumpram a legislação relativa à igualdade de oportunidades das mulheres e das minorias étnicas ou religiosas, como seja a cessação (ou não celebração) de contratos de fornecimento de bens e serviços ao estado.
- 2 Há quem inclua as quotas nas acções positivas (Bacchi, 1996 e 1999) e quem as exclua, considerando-as uma espécie de discriminação positiva (Rees, 1998). Atendendo ao facto de ambos os tipos de medidas terem em vista a igualdade de resultados, tenderíamos a incluí-las numa única categoria. O aspecto que tem sido mais criticado no caso das quotas é a disposição de que a pertença a uma categoria sexual/social sub-representada deve contar na avaliação de candidaturas a nomeações ou promoções. Trata-se do chamado tratamento preferencial. Na Europa, medidas deste tipo foram aceites em tempos para o sector público na Holanda e na Noruega e para o sector público e privado na Suécia. Nos dois primeiros países tem-se registado um afastamento daquelas experiências. Na Suécia, as quotas são mais frequentemente referidas do que aplicadas. Quando são aplicadas é de uma forma neutra em termos de sexo. Os governos têm adoptado mais este tipo de políticas no sector público, que é suposto ser representativo da população no seu todo, e porque é sempre controversa a interferência com as ditas "forças do mercado livre". A propósito da intervenção no sector privado, o maior ponto de controvérsia é saber se se justifica qualquer legislação nesta área (informações colhidas em Bacchi, 1996).
- 3 Veja-se a breve apresentação dos trabalhos do III Encontro na secção Notícias.

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.
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union — Education, Training and Labour Market Policies*, Londres e Nova Iorque, Routledge.