

## **Metamorfoses das relações entre o Estado e os movimentos de mulheres em Portugal: entre a institucionalização e a autonomia**

*Rosa Monteiro e Virgínia Ferreira*

Instituto Superior Miguel Torga; CES – Universidade de Coimbra/  
FE-CES – Universidade de Coimbra

### **Resumo**

Este artigo pretende contribuir para o conhecimento acerca das dinâmicas entre o Estado e os movimentos de mulheres. Particular atenção é dada à articulação entre estes, os partidos políticos e a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género enquanto mecanismo oficial para a igualdade de mulheres e homens. O processo de institucionalização dos movimentos é analisado tendo em conta as suas diferentes fases e respetivos fundamentos e efeitos. Por fim, exploramos os principais desafios que se colocam hoje ao feminismo de Estado e aos movimentos de mulheres em Portugal.

**Palavras-chave:** movimentos de mulheres, feminismo de Estado, Portugal, políticas de igualdade.

### **Abstract**

**Changing relationships between the State and women's movements in Portugal: between institutionalization and autonomy**

This article aims to contribute to the understanding of the dynamics between the state and women's movements. Particular attention is given to the relationship between them, political parties and the Commission for Citizenship and Gender Equality as an official equality mechanism. The process of institutionalization of movements is analyzed taking into account their different phases and respective foundations and effects. Finally, we explore the main challenges faced by state feminism and women's movements in Portugal.

**Keywords:** women's movements, state feminism, Portugal, equality policies.

### **Résumé**

**Métamorphoses des relations entre l'État et les mouvements de femmes au Portugal: entre institutionnalisation et autonomie**

Cet article vise à contribuer à la compréhension de la dynamique entre l'Etat et les mouvements des femmes. Une attention particulière est accordée à la relation entre eux, les partis politiques et la Commission pour la Citoyenneté et l'égalité entre les sexes comme un mécanisme officiel pour l'égalité. Le processus d'institutionnalisation des mouvements est analysé en tenant compte de leurs différentes phases et respectifs fondations et effets. Enfin, nous explorons les principaux défis du féminisme d'Etat et des mouvements de femmes au Portugal.

**Mots-clés:** mouvements des femmes, féminisme d'état, Portugal, politiques d'égalité.

## Introdução

É recorrentemente assinalado como traço destacado e inquietante da sociedade portuguesa em matéria de igualdade de mulheres e homens a persistente disjunção entre leis e práticas sociais, atribuída quer à incapacidade do Estado, quer a fragilidades dos movimentos de mulheres (Ferreira, 2000b; Santos, 1993). Esta disjunção tem sido apontada como uma marca do fracasso da utopia jurídica do Estado neoliberal (Santos, 2005), ponto de tensão entre Estado e movimentos sociais, que se verifica desde os anos 1970 até hoje.

A reflexão sobre a relação entre Estado e movimentos sociais e sobre os processos de produção e implementação de políticas públicas de igualdade (Ferreira, 2011; Monteiro, 2011a), com os seus avanços e paralisias, levou-nos a questionar em que medida e grau a democracia criou condições para a representação descritiva e substantiva<sup>1</sup> dos «interesses das mulheres»<sup>2</sup> nas políticas públicas, dando especial atenção à forma como a democratização incorporou as representantes das mulheres em Portugal e as suas reivindicações, designadamente os movimentos de mulheres<sup>3</sup> e ao papel desempenhado pelos mecanismos oficiais para a igualdade<sup>4</sup>. Interrogamo-nos ainda sobre os condicionalismos que, nestes anos de democracia, têm constrangido as oportunidades daquelas representantes, determinando as suas opções estratégicas. Para enquadrar a reflexão de que aqui damos conta, mobilizámos a abordagem do feminismo de Estado tal como tem vindo a ser trabalhada em vários estudos comparativos (McBride e Mazur 1995, 2008; Mazur e McBride, 2010).

Grosso modo, esta abordagem estuda o nexó entre os mecanismos oficiais para a igualdade e os movimentos de mulheres na produção de resultados políticos, assumindo os primeiros como agentes decisivos de articulação entre movimentos e Estado (McBride e Mazur 1995; 2008). Dorothy McBride e Amy Mazur

---

<sup>1</sup> Representação descritiva significa a entrada na arena política de agentes que falam pelas mulheres e pela igualdade de género; representação substantiva envolve a integração das questões das mulheres e da igualdade na discussão, formulação e implementação de políticas (McBride e Mazur 1995; 2008).

<sup>2</sup> Este é um conceito controverso, especialmente quando articulado com o de representação. Concordamos com Celis quando afirma que os interesses das mulheres «são *a priori* não definíveis, relativos ao contexto e sujeitos a evolução» (2008: 78), ou que «representar os interesses das mulheres é denunciar uma situação desvantajosa para as mulheres, formular uma proposta para melhorar a sua situação ou reclamar um direito para as mulheres» (2008: 92).

<sup>3</sup> Adota-se a definição proposta por McBride e Mazur (2008: 226) de que «um movimento de mulheres significa ação coletiva por mulheres, organizadas explicitamente como mulheres, apresentando reivindicações na vida pública baseadas nas identidades sexualizadas das mulheres».

<sup>4</sup> Aplicamos esta designação no mesmo sentido em que Mazur e McBride (2010: 29) falam de «*women's policy agency*», enquanto corpo governamental formalmente estabelecido, encarregado da promoção do estatuto das mulheres e da promoção da igualdade de mulheres e homens.

definem o feminismo de Estado como «as ações dos mecanismos para a igualdade no sentido de incluir as reivindicações dos movimentos de mulheres no Estado, de forma a produzir resultados feministas, quer em termos de processo político quer de impacto social, ou ambos» (2008: 255). A abordagem assume que os mecanismos facilitam a representação descritiva e a substantiva, constituindo-se como potenciais aliados dos movimentos de mulheres para obter acesso à decisão política (McBride e Mazur 1995, 2008). Inspirada nas teorias do processo político (McAdam, 1998; Tarrow, 1998), esta abordagem assume também que, mais do que as características do mecanismo ou dos próprios movimentos de mulheres, são as características do sistema sociopolítico e as estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 1998) que condicionam o sucesso do feminismo de Estado (McBride e Mazur 1995, 2008).

Este artigo pretende contribuir para o conhecimento acerca das dinâmicas dos movimentos de mulheres portuguesas, da sua relação com as instituições, com os partidos políticos e com o principal mecanismo oficial para a igualdade na promoção da igualdade de mulheres e homens, atualmente designado Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG). A importância de estudar estes três atores políticos, em Portugal, resulta da centralidade de que se reveste o Estado, da fragilidade dos movimentos sociais e da influência que sobre ambos exercem os partidos políticos.

A informação utilizada foi produzida no âmbito do primeiro estudo sobre feminismo de Estado em Portugal, tendo sido realizadas 53 entrevistas semiestruturadas (a técnicas/os e ex-técnicas/os da Comissão; antigas e atuais dirigentes da Comissão; responsáveis política/os da tutela; peritas; dirigentes de movimentos de mulheres; mulheres políticas), sobre as quais foi feita uma análise de conteúdo temática, com recurso a *software* específico (NVivo 8-QSR). Também foi feita análise documental de material de arquivo (atas e outros documentos da Comissão), legislação, relatórios, publicações e artigos de imprensa.

Para um melhor enquadramento da reflexão realizada, começaremos por expor brevemente o processo de constituição do mecanismo para a igualdade português e das redes de associações de mulheres que em torno dele se constituíram. Nas duas secções seguintes, centramo-nos na análise dos principais fatores que nos ajudam a denotar o papel do feminismo de Estado, e os seus sucessos e insucessos. Terminaremos com breves observações finais.

### **Sobre o nascimento do principal mecanismo para a igualdade e das redes de associações de mulheres**

O mecanismo constituído no espaço institucional do Estado português para as questões da igualdade de mulheres e homens é a atual Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género – CIG (Decreto-Lei n.º 164/2007 de 3 de maio). Esta Comissão resulta de uma série de sucessivas reformas de um primeiro Grupo de

Trabalho para a Definição de uma Política Nacional Global acerca da Mulher, criado em 1970, que sobreviveu à Revolução de 1974. Em 1975, a sua presidente e ao tempo Ministra dos Assuntos Sociais (Maria de Lourdes Pintasilgo) colocou-a em instalação, dando-lhe o nome de Comissão da Condição Feminina (CCF). Finalmente em 1977, o primeiro Governo Constitucional, um governo socialista, institucionalizou-a através do Decreto-Lei n.º 485/77, de 17 de novembro. Em 1991, o Decreto-Lei n.º 166/91, de 9 de maio, reestruturou a CCF, dando-lhe a nova designação de Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM), que vigoraria até 2007 (Monteiro, 2010). A Comissão (expressão usada doravante) tem sido o mecanismo oficial para a igualdade com maior abrangência de mandato e longevidade em Portugal, tendo a sua criação e evolução marcado de forma decisiva o cenário composto pelas políticas de igualdade e pelo ativismo dos movimentos de mulheres.

Foi em torno da Comissão que algumas redes de associações de mulheres se constituíram. De facto, desde os anos 1970, a Comissão tem tido um Conselho Consultivo com duas Secções, sendo um importante ponto de ligação com todos os setores governativos, através da Secção Interministerial, e com as organizações da sociedade civil, especialmente as associações de mulheres, através da Secção das ONG. Ao longo do tempo, esta Secção foi sendo integrada por um número crescente e bastante heterogéneo de associações (de 12, em 1975, passou a 54, em 2007). A partir de 1991, as organizações que o integravam tiveram direito a um subsídio anual para projetos, inscrito pelo Orçamento de Estado no orçamento da Comissão, e tiveram inclusivamente até 2005-2006 uma sala e secretariado na sede da Comissão, onde reuniam e trabalhavam em conjunto.

Estes são alguns sinais da aproximação ao Estado, iniciada logo em 1974, e do privilegiar da plataforma comum estatal como estrutura de mobilização pelos movimentos de mulheres, que só nos tempos mais recentes sofreu alterações significativas, como veremos mais adiante. Tratou-se de uma institucionalização política dos movimentos de mulheres portuguesas, na definição de Edward Walker<sup>5</sup> (2005), que resultou de opções estratégicas face às estruturas de oportunidades políticas fechadas, profundamente marcadas pelo contexto de transição democrática e pelas características da sociedade (Monteiro, 2011a; Monteiro e Ferreira, 2012).

---

<sup>5</sup> 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» (2006: 13). Ele distingue este tipo de institucionalização da organizacional (na qual o movimento é dominado por preocupações relacionadas com a sua própria organização) e da cultural.

## Sucessos e Insucessos do feminismo de Estado

Foi na segunda metade dos anos 1970 que se concentraram os casos em que a Comissão e as suas redes conseguiram ser *insiders*, ou seja, em que conseguiram inserir-se no processo de decisão política (representação descritiva) e também fazer com que os conteúdos legislativos correspondessem às suas próprias propostas (representação substantiva). São disso ilustração: a Revisão do Código Civil, concretamente do Direito da Família, entre 1976-77 (Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro); a institucionalização da própria Comissão (DL 485/77, já referido); a Lei da igualdade no trabalho e no emprego (Decreto-Lei n.º 392/79, de 20 de setembro); e o Código da publicidade (Decreto-Lei n.º 421/80, de 30 de setembro). Correspondem, essencialmente, a políticas antidiscriminação cujos fundamentos são convergentes com o quadro de modernização e democratização do país.

A partir daí a ação e os ganhos começaram a revelar-se mais difíceis, oscilando o papel da Comissão entre o *marginal* e a intervenção persistente mas essencialmente *formativa*. Por papel *marginal* consideramos as situações em que a Comissão procurou intervir e se envolveu numa determinada agenda (em termos da sua discussão interna, de produção de conhecimento sobre a questão, de elaboração de propostas, etc.) mas não conseguiu participar na produção política porque o sistema se fechou. Traduz também o desrespeito pelas suas atribuições como organismo consultivo e da obrigatoriedade de participar em toda a legislação relevante, especialmente a emanada pelo Governo. Por *formativa* consideramos as situações nas quais a ação da Comissão se destacou por um papel persistente ao nível da educação e consciencialização da sociedade e dos agentes políticos relevantes, através de práticas discursivas (conferências, publicações), mas cujo impacto político é indeterminável e diferido no tempo.

Constatamos, assim, que a Comissão e suas redes de organizações tiveram um papel central na proposta de políticas e sua divulgação, no lançamento de agendas, na produção de conhecimento e na tentativa de influenciar a decisão política, mas que a sua capacidade efetiva de influência foi bloqueada e limitada por fatores exógenos, tal como sugerem as abordagens do feminismo de Estado (McBride e Mazur, 1995, 2008; Mazur e McBride, 2010). Ela foi *marginal* porque excluída, e *formativa*, porque a essa função foi remetida pela desconsideração que lhe votou o poder político (Monteiro, 2011a). Do espectro de fatores obstaculizadores da eficácia do feminismo de Estado em Portugal destacaram-se, na revisão da literatura realizada e no estudo empírico realizado, os seguintes:

– Características do processo legislativo, em especial o seu centralismo e fechamento a grupos externos (Aguiar, 1987; Cardoso, 2000; Ferreira, 2000b; Mozzicafredo, 1997; Nicholls, 2007; Santos, 1993). Este fechamento traduziu-se, por exemplo, na reduzida participação na produção de legislação em matéria específica da sua área de intervenção entre 1970 e 2007 – apenas 53% das disposições legais contabilizadas (Monteiro, 2011a).

– A falta de reconhecimento das desigualdades entre os sexos, o peso de uma normatividade social distante do espírito igualitário da Lei e a concomitante limitada relevância e prestígio político da área (Braithwaite, 2005; Monteiro e Ferreira, 2009; Nogueira, 2009). Para tal contribui certamente o facto já estudado de os *media* não terem sido aliados das mulheres e suas representantes (Peça, 2010; Silveirinha, 2004).

– O formalismo jurídico, que não conduz a uma efetividade significativa, e a não implementação da legislação pelos próprios departamentos estatais e governativos, que tendem a marginalizar as questões da igualdade. Isto reforça a constatação da incapacidade do Estado como traço do nosso sistema político-administrativo (Cardoso, 2000, 2006; Santos, 1993). A ineficácia sistematicamente detetada na implementação dos três primeiros Planos Nacionais para a Igualdade é disso a ilustração clara (Cardoso, 2000; Ferreira *et al.*, 2007a, 2011). Entre outros fatores, o departamentalismo desresponsabilizador, o imobilismo e a rigidez das burocracias têm bloqueado a estratégia de «*mainstreaming* da igualdade de género» (Romão, 2006).

– A resistência, inconsistência e fechamento dos partidos às questões da desigualdade sexual originaram estruturas de *input* relativamente fechadas ao feminismo de Estado. Nas discussões sobre a paridade na política, por exemplo, que atravessaram mais de duas décadas, a Comissão e as suas redes só foram chamadas a participar em 1997-98, apesar de esta ter sido a agenda mais consensual e investida do feminismo de Estado em Portugal (Monteiro, 2011b). O limiar de 33% estabelecido na designada Lei da Paridade (Lei n.º 3/2006, de 21 de agosto), que declara que «as listas para a Assembleia da República, o Parlamento Europeu, e autarquias devem assegurar uma representação de pelo menos 33% de cada sexo», é uma consequência deste fechamento às reivindicações das representantes das mulheres (Monteiro, 2011b).

– O concomitante reduzido peso e poder dos departamentos de mulheres dos partidos portugueses (Jiménez, 2009) e, ao contrário do que se passa em Espanha, a ausência de um «feminismo de partido» relevante têm feito com que o debate no seio dos partidos seja um debate essencialmente masculino. Na verdade, apenas o Partido Socialista (PS) tem tido e mantido um departamento de mulheres formal com visibilidade pública. Ao contrário do congénere espanhol, porém, este nunca foi muito forte, levando-nos a pensar que apenas é mantido como resposta a uma exigência da Internacional Socialista. A comparação com Espanha é aqui interessante, porque apesar de terem existido relações igualmente intensas entre algumas técnicas e dirigentes da Comissão e algumas ativistas dentro do partido, em Portugal estas alianças eram alianças de «elos fracos», ao passo que no país vizinho estavam envolvidas mulheres poderosas que proporcionaram alianças e canais influentes para o seio do Partido Socialista Obrero Español, como, por exemplo, Carlota Bustelo (Threlfall, 2009). As mulheres do departamento do PS português parecem ter tido um espaço decisivo de militância na Comissão, ao nível do CC, e das ONG que criaram em torno dele,

como foi o caso de Maria Alzira Lemos e de Ana Coucello. Ora isto confirma que não é o pertencer a um departamento feminino que confere às mulheres maior capacidade política nos partidos portugueses (Jiménez, 2009), apesar de globalmente isso ser apontado como uma vantagem (Lovenduski, 1993).

– A resistência da Assembleia da República às problemáticas da desigualdade sexual caracteriza-a como uma estrutura de oportunidades políticas fechada. Encontramos os fundamentos do seu fechamento no predomínio dos partidos políticos e respetivas prioridades que, com exceções pontuais da parte do Partido Socialista e do Partido Comunista, não têm passado pelo combate das desigualdades sexuais<sup>6</sup>. Também os modelos de funcionamento e procedimentos parlamentares formalizados se mostram pouco permeáveis a grupos exógenos. As Comissões Parlamentares para as questões da igualdade de mulheres e homens e o desenvolvimento de redes com mulheres ligadas aos partidos políticos foram formas que o feminismo de Estado encontrou para estabelecer pontos de acesso àquele *forum*. Essas redes foram usadas na apresentação de propostas como a da atribuição de um subsídio às ONG do CC (em 1989) ou na pressão pela introdução das políticas de ação positiva. As dificuldades de atrair deputados para estas Comissões, as polémicas aquando das suas não renomeações, e o sistemático desrespeito e desconsideração de que se queixaram várias das suas ex-presidentes atestam, no entanto, a pouca capacidade de influência destes organismos (Monteiro, 2011a).

– A resistência dos atores políticos portugueses à normatividade internacional, nomeadamente à que pressupõe maiores reformas dos sistemas, como foi o caso das ações positivas, e também da criação de instrumentos de *mainstreaming*, como os Planos. A título de exemplo:

- primeiro Plano para a Igualdade (PNI) apenas surgiu, em 1997, 9 anos depois de ter sido proposto pela Comissão e organizações de mulheres;
- *gender budgeting* nunca foi implementado, apesar de ter sido incluído no II PNI, em 2003, e desde então constar em todos os PNI;
- a questão da paridade na política só foi apoiada pelo Partido Socialista e pelo Bloco de Esquerda (criado em 1999), e só em 2006 foi aprovada a autodesignada «Lei da Paridade».

– A fraca capacidade de mobilização e a falta de autonomia, que, em geral, caracterizam as associações de mulheres portuguesas, fazem com que estas dificilmente consigam ser fonte de pressão sobre o poder político e sobre o Estado. A maior parte das análises conhecidas apontam, quando muito, a mobilização assinalável conseguida em torno da legalização do aborto (Amâncio, 1998; Canotilho

---

<sup>6</sup> O Bloco de Esquerda não se enquadra nesta caracterização, mas só teve assento no Parlamento a partir de 1999.

*et al.*, 2006; Ferreira, 2000b; Magalhães, 1998; Tavares, 2000, 2011). Estas fragilidades são denunciadas no lamento «elas não pedem contas, não há pressão da base!», escutado em tantas das entrevistas realizadas. Assim, a análise que fizemos das principais ações conjuntas das ONG do CC põe claramente em evidência as limitações da ação de *lobbying* desenvolvida, uma vez que, durante a CCF, apenas 42,5% das ações conjuntas consistiram na apresentação de propostas de legislação ou de protesto e *lobby* institucional, e durante a CIDM apenas 46,8% (correspondendo estes números a 17 ações em 15 anos da CCF e a 22 em 16 anos da CIDM) (cf. Monteiro, 2011a).

– A força dos legados conservadores e familialistas nas e sobre as instituições portuguesas (Portugal, 2000), especialmente obstaculizantes nas agendas doutrinárias, como a do aborto e da saúde sexual e reprodutiva. A agenda do aborto foi uma bandeira dos movimentos de mulheres, apoiados, ainda que de forma tímida e errática, por parte de alguns partidos de esquerda contra os partidos e os setores mais conservadores da sociedade portuguesa (Tavares, 2003, 2011; Prata, 2010). A Comissão abandonou essa agenda, deixando-a à militância autónoma dos movimentos, argumentando com o seu estatuto de entidade pública e com a inexistência de consenso por parte das ONG do seu CC, à qual não é alheia o peso neste órgão das associações de mulheres ligadas à Igreja. Quanto aos partidos políticos, apesar de podermos dizer que foram da iniciativa dos partidos de esquerda as principais propostas legislativas em matéria de aborto e de educação sexual e planeamento familiar, o facto é que mesmo eles revelaram receio de afrontarem os setores mais conservadores da sociedade e instituições portuguesas, até à década de 2000. Foi a partir desta altura, que coincide com o período mais intenso (2001-2007) da agenda da interrupção voluntária da gravidez em Portugal, que se vislumbrou uma clara diferenciação na atitude de apoio dos partidos de esquerda (nomeadamente do Bloco de Esquerda, do Partido Socialista e do Partido Comunista Português) e de oposição do Partido Social Democrata (PSD) e do Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS/PP). Antes desse período, mulheres dos setores femininos de partidos políticos denunciavam contenções e mesmo traições dos líderes políticos à causa do aborto (no PCP, a subordinação da questão à causa maior da luta de classes até aos anos 1980; no PS, o acordo com o PSD para a realização do Referendo de 1998 e a vitória do Não, pela fraca mobilização deste partido, claramente imputável à falta de apoio do líder do partido, António Guterres, publicamente assumido como católico).

Em síntese, verificamos que, até à década de 1990 e face a esta condição marginalizada no seio do Estado, a Comissão desenvolveu, como estratégia compensatória, uma atitude de proatividade, até à sua transformação em CIDM (1991), e que gradualmente se foi vendo mais limitada na sua adoção. Complementarmente teceu redes e congregou mulheres de diversas proveniências (partidos, função pública, associações, etc.), para a mobilização de contactos e espaços



informais no sistema político-partidário. Estas constelações, adaptando-se de forma flexível a cada contexto e momento político, facilitaram o acesso à decisão política e foram permitindo a construção de narrativas comuns que se ligam às biografias da Comissão e das organizações. O seu caráter informal tem acabado, contudo, por reproduzir o traço marginal das questões das mulheres e da igualdade no nosso sistema político, não tendo conseguido, como mecanismo informal e horizontal, alavancá-la para níveis significativos e visíveis de eficácia. Por isso mesmo, as designamos de redes ou «alianças de marginalizadas», como as classifica Judith Squires (2007: 131).

O feminismo de Estado e as políticas de igualdade tiveram em Portugal momentos mais favoráveis, como os de modernização legislativa no pós-revolução e os de viragem governativa para partidos de centro-esquerda. Em Portugal, os partidos têm feito alguma diferença, apesar das teses de indiferença governativa (Marques, 2001), num sistema marcado pela alternância governativa ou «*majoritarian shift*» entre dois partidos ao centro, maioritários (Jalali, 2007; Lobo, 1996). Por essa razão, os Governos apoiados nas maiorias parlamentares do PS (I, XIII, XIV, e o XVII) foram considerados nas entrevistas como os mais ativos nas políticas de igualdade. Tal como em Itália (Del Giorgio e Lombardo, 2009) ou Espanha (Jiménez, 2009), em Portugal assinalaram-se maiores progressos vindos de partidos de centro esquerda do que de centro direita (Monteiro, 2011a). Isto confirma a tese 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 favoráveis às reivindicações dos movimentos de mulheres e ao feminismo de Estado (Lovenduski, 2007; Valiente, 2007).

### As transformações no feminismo de Estado

A década de 1990 marca o início de uma transformação no feminismo de Estado que sugere balanços contraditórios. Por um lado, os ecos nacionais da mais intensa pressão internacional decorrente da Plataforma de Ação de Pequim, em 1995, e a viragem governativa para um governo de maioria do PS no mesmo ano resultaram no aumento da visibilidade e da atenção política às questões da igualdade. Por outro lado, regista-se um crescente sentimento de instrumentalização política e transformação do perfil da Comissão. Esta vai deixando de ser o dito «antro de militância» que enfrenta um Estado desinteressado, começando a funcionalizar-se, aproximando-se gradualmente de uma burocracia de Estado, mais executora do que proponente de políticas. Lemos este ceticismo no contexto de uma perceção mais global que denuncia uma institucionalização das ideias de «género» como norma e política internacional e global (faz-se porque é legitimado pela Europa, por exemplo), muitas vezes com efeitos de *lip service* (Ferreira, 2000a; Squires, 2007).

Em termos da relação com as ONG do CC, surgem os sinais de esgotamento da relação sinérgica anterior, e da Secção de ONG do CC como plataforma de suporte das organizações de mulheres. Na década de 1990, sobressaem os excessos e limites da institucionalização política. As associações de mulheres *quase* esqueceram que eram sociedade civil, fechando-se na integração da estrutura estatal. Fatores internos e externos intensificaram-se desde então acentuando o referido esgotamento, a nível interno:

- 1 – O aumento em número e heterogeneidade das associações que integravam a Secção de ONG do CC (mais de 50), e sua consequente descaracterização;
- 2 – A intensificação de clivagens e conflitos, resultante das divisões político-partidárias e das rivalidades pelos financiamentos;
- 3 – A percepção dos limites contestatários daquela plataforma, evidenciados pelo caso da descriminalização do aborto;
- 4 – Intervenções da tutela ministerial no sentido de uma autonomização induzida e de maior regulação estatal da Secção;
- 5 – Alterações no tipo de relação, que passa a orientar-se pelo contrato e pelo partenariado (Rodrigues e Stoer, 1998), bem como pela projetificação do financiamento, que obriga as organizações a criarem sistemas temporários para o desenvolvimento de projetos específicos.

Com o acentuar das tendências neoliberais a marcarem as dinâmicas de governação e de gestão pública a partir de 2002, acentua-se o gradual afastamento entre movimentos de mulheres e Estado/Comissão. Classificámos esta nova relação como de *autonomia induzida* e de *partenariado* (Monteiro, 2011a).

Usando os argumentos da eficiência e racionalização da gestão da relação com a sociedade civil, do *accountability* e do partenariado, tributários da nova lógica de gestão pública e de governação, as tutelas da Comissão impuseram uma regulação mais formal, apertada e burocrática da Secção das ONG. A Comissão elaborou um novo Regulamento da Secção, novos critérios de reconhecimento das ONG, e determinou a extinção de uma Comissão de Gestão e do secretariado que estas tinham criado. Em 2005, a Presidente da Comissão retirou-lhes a sala que tinham nas instalações da Comissão, cortando simbólica e fisicamente com um passado de estreita convivência.

Grandes alterações tecnocratizantes ocorreram também ao nível dos apoios concedidos pelo Estado via Comissão, com a projetificação e os financiamentos de curto prazo, uma tendência também observada em outros contextos (Outs-hoorn e Kantola, 2007). A partir de 2002, as verbas do OE para subsídio às ONG

---

<sup>7</sup> Em 2002 verificou-se um corte de cerca de 80% da verba atribuída pelo OGE à secção das ONG do CC.

foram drasticamente reduzidas<sup>7</sup>, sendo os apoios canalizados pelos Programas financiados pelos fundos estruturais (principalmente, o Fundo Social Europeu)<sup>8</sup>, aos quais as organizações de mulheres deviam concorrer apresentando projetos. Estas mudanças foram bastante contestadas pelas ONG de mulheres. O Estado passava a solicitar-lhes:

- 1 – Acomodação às prioridades e *scripts* que ele próprio definia (os projetos deveriam corresponder às prioridades definidas pelo Estado);
- 2 – Contratualização para a prestação de serviços especializados, especialmente na área da violência, onde esta contratualização se desenvolveu de tal maneira que algumas associações de mulheres passaram a gerir casas-abrigo financiadas pelo Estado;
- 3 – Territorialização da sua ação, com menor elitismo e maior imersão no tecido social;
- 4 – Prestação de contas e enormes cargas administrativas e burocráticas;
- 5 – Competição com outras organizações da sociedade civil, como as associações de desenvolvimento local (ADL) e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), entre outras, ao ponto de as ONG de mulheres representarem menos de um terço das organizações financiadas ao abrigo de um programa que lhes era inicialmente dedicado (SATF-ONG);
- 6 – Legitimação e priorização das políticas estatais.

Esta projetificação dos apoios disponíveis, já observada desde a década de 1990, enquanto dispositivo inerente ao paradigma da nova governação pública, tem sugerido críticas das organizações de mulheres, que se queixam não apenas da falta de apoios relativamente a outros setores da sociedade civil (Ferreira *et al.*, 2007b; Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, 2008), mas também da instrumentalização dos apoios existentes<sup>9</sup>.

Alterações do modelo de funcionamento do CC, em consequência da reestruturação da Comissão em 2007, acentuaram ainda mais as tendências apontadas. Ao nível da composição, e numa ótica de interseccionalidade, o Conselho foi aberto à representação de outros eixos de desigualdade (orientação sexual; transsexualidade; religião; migração; deficiência), o que suscitou controvérsia denotando uma espécie de «olimpíadas de opressão», nas quais os grupos competem pelo título de «os mais discriminados» para obterem atenção e apoios políticos. A contestação prendeu-se também com o afastamento de associações desde sempre representadas, como os departamentos de mulheres de partidos políticos e de sindicatos. Ao nível do modelo de funcionamento as alterações têm também

<sup>8</sup> Em 2003 o SATFONG; em 2008, o Eixo 7 do POPH.

<sup>9</sup> Algumas ONG transmitiram a ideia de que o Estado espera receber delas serviços e atividades subfinanciados, contando com a *expertise* e o voluntariado das dirigentes das associações.

suscitado uma percepção, da parte de algumas dirigentes das ONG entrevistadas, de que aquele é nesta nova fase um espaço mais formal, menos potenciador de discussão e participação, constituindo-se antes como mais uma estrutura de legitimação política. Quando os desígnios políticos se dizem de criação de espaços de diálogo e de aposta em políticas de *mainstreaming* da «igualdade de género», a percepção algo paradoxal produzida na sociedade civil é a de que a comunicação é absolutamente unilateral e *top-down*. É denunciada a incapacidade de intervir diretamente nos conteúdos políticos, que passam a ser deliberados com muito maior mediação e controlo por parte das hierarquias políticas, em consequência da maior governamentalização da ação da Comissão. Ilustrativo desse processo é o modo de produção dos Planos de Igualdade (I, II e III) em que a tutela, apesar de solicitar propostas a algumas técnicas e dirigentes da Comissão e até de ONG, desenha ela mesma as medidas de acordo com os seus objetivos políticos, tornando as propostas iniciais irreconhecíveis (Ferreira *et al.*, 2007a e b; Monteiro, 2011a).

### Considerações finais

Estes traços, que caracterizam a atual relação dos movimentos de mulheres com o Estado, expõem uma das principais fragilidades/inconsistências das políticas de *mainstreaming* da «igualdade de género» em Portugal. Com efeito, esta forma de reformismo estatal (Ferreira, 2000a) implica novas conceções de democracia e de governação, com a adoção de lógicas *bottom-up*, de práticas de monitorização e avaliação, de prestação de contas e de transparência, que requerem, como salientam Outshoorn e Kantola (2007), movimentos fortes de mulheres, capazes de pedir contas pela falta de integração do princípio da igualdade nas políticas públicas. A transversalização obriga o Estado central a repensar a sua centralidade e (in)dependência relativamente a outros atores (nomeadamente, os da sociedade civil) e a outros níveis de governação, como sejam as agências internacionais às quais presta contas, os níveis locais com os quais tem que trabalhar, ou as burocracias e mecanismos que tem de manter na coordenação do processo.

Concluimos que o feminismo de Estado – esta articulação precoce dos movimentos de mulheres com a Comissão – foi pouco efetivo na conquista de resultados políticos significativos em Portugal, apesar da sua longa e densa história. A nossa conclusão é que ele foi mais importante pela criação de uma rede em seu torno e pelas biografias comuns que consubstanciou. Desde a emergência deste fenómeno de feminismo de Estado, que se fundou a matriz de relacionamento entre atores (Estado, partidos, associações de mulheres e Comissão) para a promoção de políticas de igualdade entre os sexos em Portugal. Um relacionamento em que a Comissão será uma intermediária frágil e marginalizada, mas persistente e militante, entre fracos e dependentes movimentos de mulheres, que

ela apoia mas que pouco a reforçam, e um Estado centralista, jurídicista, clientelista e conservador que lhe dá pouco espaço, recursos e relevância política, mas que a mantém em resposta às pressões do feminismo transnacional.

## Bibliografia

- Aguiar, Joaquim (1987), «Formas de dominação e sociedade: o caso do neo-patrimonialismo», *Análise Social*, XXIII (96), pp. 241-278.
- Braithwaite, Mary (2005), «Gender-sensitive and women friendly public policies, a comparative analysis of their progress and impact», Final Report of the Project Equapol. [em linha] disponível em <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/90619051EN6.pdf> [consultado em janeiro de 2007].
- Canotilho, Ana Paula *et al.* (2006), «ONG's e Feminismos, contributo para a construção do sujeito político feminista», *ex æquo*, 13, pp. 91-99.
- Cardoso, João Casqueira (2000), «O projecto 'prever o impacto das políticas', pressupostos e principais pontos», *ex æquo*, 2/3, pp. 75-91.
- Cardoso, João Casqueira (2006), «A sociedade civil, género e a questão da democracia», *ex æquo*, 13, pp. 131-141.
- Celis, Karen (2008), «Gendering representation», in Gary Goertz, Amy G. Mazur (ed.) *Politics, Gender, and Concepts, theory and methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 47-70.
- Del Giorgio, Elena, Lombardo, Emanuela (2009), «Institutionalising Intersectionality in Italy, gatekeepers and political dynamics», comunicação apresentada na *ECPR Joint sessions of workshop 2009*, 14-19 abril.
- Ferree, Myra Marx, Mueller, Carol McClurg (2004), «Feminism and the Women's Movement, a Global Perspective», in David A. Snow, Sahra A. Soule, Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Blackwell Pub., pp. 576-607.
- Ferreira, Virgínia (2000a), «A Globalização das Políticas de Igualdade entre os sexos – do reformismo social ao reformismo estatal», *ex æquo*, 2/3, pp. 13-42.
- Ferreira, Virgínia (2000b), «Sexualizando Portugal, Mudança Social, Políticas Estatais e Mobilização das Mulheres», in António Costa Pinto (ed.), *Portugal Contemporâneo*, Palo Alto, The Society for the Promotion of Society and Scholarship, pp. 180-212.
- Ferreira, Virgínia (2011), «Engendering Portugal, Social Change, State Politics and Women's Social Mobilization», in António Costa Pinto (ed.), *Contemporary Portugal*, Boulder, Social Science Monographs, Columbia University Press (2.<sup>a</sup> ed.), pp. 153-192.
- Ferreira, Virgínia *et al.* (2007a), *Estudo de Avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade*, Relatório para a CIDM, Coimbra, CES.
- Ferreira, Virgínia *et al.* (2007b), *Estudo Diagnóstico e Prospectivo sobre o Papel das ONG na Promoção da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens*, Relatório para a CIDM, Coimbra, CES.
- Ferreira, Virgínia *et al.* (2011), *Estudo de Avaliação do III Plano Nacional Para a Igualdade – Cidadania e Género, Relatório Final para a CIG*, [em linha] disponível em [http://195.23.38.178/cig/portal/cig/bo/documentos/III\\_PNI\\_Cidadania\\_e\\_Genero\\_2007\\_2010\\_Relatorio\\_Externo\\_de\\_Execucao\\_Final\\_baixa.pdf](http://195.23.38.178/cig/portal/cig/bo/documentos/III_PNI_Cidadania_e_Genero_2007_2010_Relatorio_Externo_de_Execucao_Final_baixa.pdf) [consultado em julho de 2011].
- Htun, Mala, Weldon, Laurel (2007), «When and why do governments promote women's rights? Toward a comparative politics of states and sex equality», Comunicação apresentada na American Political Science Association Annual Meeting, Chicago.
- Jiménez, Antonia M. Ruiz (2009), «Women and decision-making participation within rightist parties in Portugal and Spain», *Análise Social*, XLIV (191), pp. 235-263.
- Leal, António da Silva (1982-83), «A organização do Estado depois da revolução de 1974», *Análise Social*, XVII (72-73-74), pp. 927-45.

- Lovenduski, Joni (1993) «Introduction, The Dynamics of Gender and Party», in Lovenduski, Joni e Norris, Pippa (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage, pp. 1-15.
- Lovenduski, Joni (2007), «Unfinished Business, Equality Policy and the Changing Context of State Feminism in Great Britain», in Joyce Outshoorn, Johanna Kantola (ed.), *Changing State Feminism*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, pp. 144-163.
- Magalhães, Maria José (1998), *Movimento Feminista e Educação – Portugal, décadas de 70 e 80*, Oeiras, Celta.
- Marques, Rafael (2001), «A advertência de Peter Comestor, um breve excuroso sobre as hipóteses de reforma do Estado em sociedades democráticas». In *A Reforma do Estado em Portugal – Problemas e Perspectivas*, Lisboa, Bizâncio, pp. 205-232.
- Mazur, Amy, McBride, Dorothy (coord.) (2010), *The Politics of state feminism – innovation in comparative research*, Philadelphia, Temple Univ. Press.
- McAdam, Doug (1998), «On the International Origins of Domestic Political Opportunities», in Anne N. Costain, Andrew S. McFarland (eds.), *Social Movements and American Political Institutions*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 251-267.
- McBride, Dorothy M., Mazur, Amy G. (2008), «Women’s movements, feminism, and feminist movements», in Gary Goertz, Amy G. Mazur (ed.) *Politics, Gender, and Concepts, theory and methodology*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 219-243.
- McBride, Dorothy M., Mazur, Amy (eds.) (1995), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.
- Monteiro, Rosa (2010), *A emergência do feminismo de Estado em Portugal, uma história da criação da Comissão da Condição Feminina*, Lisboa, CIG.
- Monteiro, Rosa (2011a), *Feminismo de Estado em Portugal, mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*, dissertação de doutoramento apresentada à Universidade de Coimbra.
- Monteiro, Rosa (2011b), «A política de quotas em Portugal – o papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, pp. 31-50.
- Monteiro, Rosa, Ferreira, Virgínia (2009), «The Political Process of Gender Mainstreaming in Portugal – Actors and Instruments», comunicação apresentada no ECPR General Conference, Potsdam, 11-13 setembro.
- Mozzicafredo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Nicholls, Kate (2007), *Europeanizing Responses to Labour Market Challenges in Greece, Ireland and Portugal, the Importance of Consultative and Incorporative Policy-Making*, dissertação apresentada à Graduate School of the University of Notre Dame.
- Nogueira, Conceição (2009), «Women in positions of power in Portugal: Contradictory Positions and Discourses», *Journal of Women, Politics & Policy*, 30, 1, pp. 70-88.
- Outshoorn, Joyce, Kantola Johanna (eds.) (2007), *Changing State Feminism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Peça, Marta (2010), *Os Movimentos de Mulheres em Portugal – Uma análise da noticiabilidade na imprensa portuguesa*, Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Pena, Cristiana (2008), *A Revolução das Feministas Portuguesas 1972-1975 – do «processo das Três Marias» à formação do MLM (Movimento de Libertação das Mulheres)*, Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Aberta.
- Portugal, Sílvia (2000), «Retórica e ação governativa na área das políticas de família desde 1974», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 56, pp. 81-98.
- PPDM (2008), *Portugal Shadow Report, the 6th and 7th governmental periodic CEDAW reports*, [em linha] disponível em <http://plataformamulheres.org.pt/docs/ShadowReport-42CEDAW-Session-PORTUGAL-PPDM-final.pdf> [consultado em setembro de 2010].
- Prata, Ana (2010), «Finding a voice: Abortion claim-making during Portuguese democratization», *Women’s Studies International Forum*, 33, pp. 579-588.
- Rêgo, M<sup>a</sup> do Céu da Cunha (2009), «Promover a igualdade entre homens e mulheres, progressos nas políticas públicas na legislatura de 2005 a 2009», in *O Sentido da Mudança – Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009*, Lisboa, Fundação Res Publica, pp. 165-171.

- Rodrigues, Fernanda, Stoer, Stephen (1998), *Entre Parceria e Partenariado – amigos amigos, negócios à parte*, Oeiras, Celta.
- Romão, Isabel (2006), «Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental Level in the EU Member States», Lisboa, CIDM (mimeo).
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia, o caso português», in Boaventura de S. Santos (org), *Portugal – um Retrato Singular*, Porto, Afrontamento, pp. 15-56.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), «A crítica da governação neoliberal – O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, pp. 7-44.
- Silveirinha, Maria João (2004), *Identidades, Media e Política – O espaço Convencional nas Democracias Liberais*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Squires, Judith (2007), *The New Politics of Gender Equality*, Nova Iorque, Palgrave.
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement, Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge UP.
- Tavares, Manuela (2000), *Movimentos de Mulheres em Portugal, nas décadas de 70 e 80*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Tavares, Manuela (2003), *Aborto e Contraceção em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Tavares, Manuela (2011), *Feminismos, Percursos e Desafios (1947-2007)*, Lisboa, Texto Editora.
- Threlfall, Mónica (2009), «El poder transformador del movimiento de mujeres en la transición política española», in Carmen M. Ten, Purificación G. López, Pilar G. Ruiz (eds), *El Movimiento Feminista en España en los años 70*, Madrid, Cátedra, pp. 17-52.
- Valiente, Célia (2007), «Developing Countries and New Democracies Matter – An Overview of Research on State Feminism Worldwide», *Politics & Gender* 3(4), pp. 530-541.
- Walby, Sylvia (2000), «A União Europeia e as políticas de igualdade de oportunidades», *ex æquo*, 2/3, pp. 53-74.
- Walker, Edward (2005), «The Interpenetration of System and Lifeworld: Political, Cultural, and Organizational Processes of Social Movement Institutionalization», apresentação em *Annual Meeting of the American Sociological Association*, Montreal, Quebec, Canada [em linha] disponível em [http://www.allacademic.com/meta/p103068\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p103068_index.html) [consultado em fevereiro de 2010].

**Rosa Monteiro.** Doutorada em Sociologia. Docente no Instituto Superior Miguel Torga e investigadora do CES-UC. A sua tese incidiu sobre «Feminismo de Estado em Portugal». Publicou «A Política de Quotas em Portugal», *RCCS*, 92 (2011); *A emergência do feminismo de Estado em Portugal, uma história da criação da Comissão da Condição Feminina* (2010). [monteiro.rosa14@gmail.com](mailto:monteiro.rosa14@gmail.com) [www.ces.uc.pt/investigadores/cv/rosa\\_monteiro.php](http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/rosa_monteiro.php)

**Virgínia Ferreira.** Doutorada em Sociologia. Docente na Faculdade de Economia e Investigadora do CES-UC. Membro fundador da APEM e membro do *Expert Group on Gender and Employment* da Comissão Europeia. Organizou a coletânea *A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego, em Portugal* (2010). [virginia@fe.uc.pt](mailto:virginia@fe.uc.pt) [www.ces.uc.pt/investigadores/cv/virginia\\_ferreira.php](http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/virginia_ferreira.php)

*Artigo recebido em 30 de setembro de 2011 e aceite para publicação em 20 de fevereiro de 2012.*