

Silvia C. Yannoulas
Coordenadora

FLACSO - Biblioteca

A CONVIDADA DE PEDRA

*Mulheres e Políticas Públicas
de Trabalho e Renda:
entre a descentralização e a
integração supranacional.
Um olhar a partir do Brasil 1988-2002*

2004



**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000

CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil

Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369

E-mail: flacsobr@flacso.org.br

www.flacso.org.br

Programa:

Co-Edições

Convênio:

ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)

Coleção:

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e
Geração de Renda

320.6
C769c

REG. _____
CUT. 11844
BIBLIOTECA - FLACSO

Copyright © FLACSO 2004

ISBN 85-86315-35-4

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 30 sept. 2004
Categoría: _____
Proveniente: _____
Conjeto: _____
Donación: FLACSO - Brasil

Ficha Catalográfica

C766

A convidada de pedra : mulheres e políticas públicas de trabalho e renda : entre a descentralização e a integração supranacional : um olhar a partir do Brasil (1988-2002) / Silvia C. Yannoulas, coordenadora. – Brasília : FLACSO ; Abaré, 2003.

348 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de trabalho Emprego e Geração de renda)

1. Políticas públicas – mulheres. 2. Processos sociais.
3. Sociologia – mulher. 4. Educação profissional – mulher.
I. Yannoulas, Silvia C. II. Série.

CDD 303
CDU 316.4



Projeto Gráfico e Edição Final: *Tereza Vitale*

Ilustração: *Jacyara Santini*

Capa: *Daniel Dino*

SCS • Quadra 6 • Bloco A • Edifício Presidente • Salas 305/307/309

CEP: 70327-900 • Brasília-DF • Brasil

Tel.: (61) 321-3363 • Fax: (61) 223-5702

E-mail: *diretoria@editorialabaré.com.br*

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovação por parte da FLACSO.

Sumário

Apresentação da Coleção PPTR	9
<hr/>	
<i>Ayrton Fausto</i>	
Introdução	27
<hr/>	
<i>Silvia C. Yannoulas (coordenadora)</i>	
Notícia Biográfica dos Colaboradores da Equipe de Pesquisa	42
<hr/>	
Parte I	
Gênero e Mercado de Trabalho: situando a problemática	48
<hr/>	
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Conceitos Introdutórios, 2. Situação das Trabalhadoras no Brasil, 3. Mundo do Trabalho Globalizado e Relações de Gênero	
Sistema e Normas que Regulam o Trabalho Feminino (1988-2002)	63
<hr/>	
<i>Jussara Dias</i>	
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Legislação Nacional, 2. Orientações Federais, 3. Acordos Supranacionais (Mercosul), 4. Convenções Internacionais	
Agendas Públicas e Institucionais	82
<hr/>	
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Institucionalidade de Gênero, 2. Agendas Públicas, 3. Agenda Parlamentar (proteção social à maternidade, Previdência Social), 4. Agenda Sindical (negociações coletivas, relações de gênero no movimento sindical), 5. Agenda Feminista (feminização da pobreza, ações afirmativas) 6. Elos entre as Agendas	

Parte II

Tendência Descentralizadora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o caso brasileiro (1988-2002)

126

Silvia C. Yannoulas

1. As Mulheres e o Poder Político, 2. Políticas Públicas Descentralizadas: o caso brasileiro, 3. Formação Profissional das Mulheres, 4. Educação Profissional das Brasileiras, 5. Participação das Mulheres na Definição e Avaliação da Educação Profissional, 6. A Agenda Institucional de Gênero das DRTs

Inovação na Educação Profissional das Mulheres (1996-2002)

155

Maria Conceição de Sant'Ana Barros Escobar

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Maria Luiza Marques Evangelista

Silvia C. Yannoulas

Zélia Maria de Abreu Paim

1. Experiências Inovadoras de Educação Profissional, 2. Formação Profissional de Empregadas Domésticas/SP (Programa Aprendendo a Aprender), 3. Formação Profissional de Mulheres em Mecânica Automotriz/RR (chefas de família e mecânica automotriz), 4. Formação Profissional de Mulheres Taxistas/CE (mulheres condutoras de passageiros), 5. Formação de Trabalhadores das Delegacias da Mulher/PB, 6. Alcances e limites da inovação em educação profissional de mulheres

Parte III

Tendência Integradora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o Mercosul (1991-2002)

192

Jussara Dias

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Silvia C. Yannoulas

1. Pensar o Mercosul Sob o Enfoque de Gênero, 2. A Experiência das Trabalhadoras da União Européia, 3. A Experiência das Trabalhadoras do Nafta/TLCAN, 4. A Incipiente Experiência das Trabalhadoras do Mercosul

De Quantas Mulheres Falamos? (1995-1999)

216

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

1. Avanços na Constituição do Mercosul, 2. Indicadores do Mercado de Trabalho dos Países do Mercosul, 3. Agenda de Gênero da Harmonização

Parte IV

Consultas aos Atores e Atrizes Estratégicos (1998-2003) 236

Auriléa Gomes Abelém

Maria Luiza Marques Evangelista

Silvia C. Yannoulas

1. Sobre a Metodologia Utilizada, 2. Os Resultados das Consultas Realizadas,
3. Concluindo Sobre os Primeiros Achados, 4. Conclusões Gerais das Consultas

Geografia de uma Política Pública de Trabalho e Renda Integrada e Descentralizada, com Considerações de Gênero 251

Auriléa Gomes Abelém

Lilia Rodriguez Farrell

Silvia C. Yannoulas

1. Estudos de Gênero e Espacialidade, 2. Potencialidades e Limites do Espaço Geográfico, 3. Espaço Público e Privado, 4. Inclusão das Mulheres no Espaço Público, 5. Planificação Espacial, 6. Territorialidade das Mulheres, 7. O Local e o Supranacional: o limite é o Céu!

Anexos

I – Lineamentos Epistemológicos 270

Adriana Vallejos

Silvia C. Yannoulas

Syomara Deslandes Tindera

Zulma Lenarduzzi

1. Feminismo Acadêmico, 2. Enfoque de Gênero (comparatividade, transversalidade, politicidade e historicidade, geração simbólica, espacialidade), 3. Demarcação Pendente, 4. Origens da Problemática, 5. Trajetórias Universitárias Diferenciadas, 6. Meritocracia, Autoridade e Poder Acadêmico, 7. Alinhamentos (Des)orientadores? Espaços, Fronteiras e Empoderamento, 8. Conhecimento Científico e Androcentrismo, 9. Transgredindo Fronteiras e Assumindo Limites

II – Abreviaturas e Siglas 306

III – Glossário 310

IV – Normas que regulam o trabalho das mulheres no Brasil 328

V – Bibliografia 335

Parte III

Tendência Integradora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o Mercosul (1991-2002)

Jussara Dias

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Silvia C. Yannoulas

1. Pensar o Mercosul Sob o Enfoque de Gênero, 2. A Experiência das Trabalhadoras da União Européia, 3. A Experiência das Trabalhadoras do Nafta/TLCAN, 4. A Incipiente Experiência das Trabalhadoras do Mercosul

De Quantas Mulheres Falamos? (1995-1999)

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

1. Avanços na Constituição do Mercosul, 2. Indicadores do Mercado de Trabalho dos Países do Mercosul, 3. Agenda de Gênero da Harmonização

Tendência Integradora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o Mercosul (1991-2002)

Jussara Dias

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Silvia C. Yannoulas¹

O crescente avanço dos processos de integração supranacional na América Latina e no Caribe tem evidenciado os esforços de harmonização de políticas públicas na agenda tanto de políticos e gestores quanto de pesquisadores e acadêmicos. Contudo, tanto no plano dos acordos concretos, quanto nas discussões e na reflexão sistematizada, observa-se um claro predomínio dos aspectos econômicos e comerciais sobre os aspectos sociais, políticos e culturais, o que reduz o escopo e a profundidade dos processos de integração.

Da mesma forma, no caso das políticas públicas de trabalho, existe um desenvolvimento desigual no que se refere às diferentes dimensões que a compõem, privilegiando-se algumas áreas (como a qualificação profissional, especialmente o reconhecimento de competências) em detrimento de outras (como o crédito, a intermediação, o seguro-desemprego e a produção de informações sobre o mercado de trabalho).

¹ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no Seminário Acadêmico Internacional 2002, organizado pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil no contexto da Parceria Nacional MTE/FLACSO. Essa versão foi recentemente publicada, ver FAUSTO, PRONKO & YANNOULAS, 2003, vol. 1, p. 125-165. Agradecemos à Direção da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil pela autorização para atualizar e publicar o texto.

Sobre a importância de contribuir para a ampliação do escopo dos processos de integração em curso enfatizando os aspectos sociais, políticos e culturais cabe uma consideração fundamental. Não se trata de uma questão de princípio, puramente ideológica. Trata-se de um assunto de estratégia e de tática. Os processos de integração só podem aprofundar-se, consolidar-se, quando se tornam um projeto das sociedades envolvidas, um objetivo comum de uma aliança hegemônica integrada pela maioria das populações afetadas. Para que isso ocorra é preciso que os diferentes atores sociais fundamentais participem e contribuam ao processo de integração, nele percebendo a presença de seus interesses e aspirações, assim como o fortalecimento de suas identidades e dos seus direitos, duramente conquistados em suas sociedades nacionais (ver FAUSTO, PRONKO & YANNOULAS, 2003).

1. Pensar o Mercosul sob o Enfoque de Gênero

O propósito deste texto é subsidiar a introdução da temática sobre as relações de gênero e os processos de integração supranacional no debate sobre os mercados de trabalho, e mais especificamente na formulação, execução e avaliação de políticas públicas de trabalho e renda no âmbito do Mercosul.

Esse propósito surge de uma dupla carência. De um lado, a abordagem das relações de gênero foi explorada de maneira muito incipiente pelos negociadores e especialistas em integração supranacional dos países que constituem o Mercosul. Por outro lado, a temática de integração supranacional tem sido relativamente pouco abordada pelas pesquisadoras da área dos Estudos de Gênero do Cone Sul.

Como importantes antecedentes diretos, provenientes de diversos setores envolvidos com a temática (ONGs, organismos intergovernamentais, sindicatos), destacamos as pioneiras iniciativas do CIEDUR/Uruguai na constituição da "Rede Temática Mulheres, Trabalho e Mercosul" (desde 1992, ver ESPINO in FAUSTO, 1999); os seminários e publicações produzidas pela FLACSO/Brasil e Unifem/Cone Sul no marco do "Programa Mulher e Mercosul" (período 1993-1999, ver FAUSTO, 1999, e também VOGEL & NASCIMENTO, 1999); os projetos de algumas centrais sindicais vinculadas à Comissão de Mulheres Sindicalistas da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (a partir de 1996, ver CUT, 1997; e FORÇA SINDICAL in FIG/CIDA, 2000); as pesquisas e publicações do Fórum da Sociedade Civil nas Américas (desde 1997; ver CEPIA, 1999);

os estudos da Equipe Técnica Multidisciplinar para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai da OIT (desde 1999; ver DAEREN, 2000; e VALANZUELA y REINECKE, 2000); e o recente "Programa Mujer y Democracia en el Mercosur", integrado por CECyM/Argentina, ISIS/Chile, e Cotidiano Mujer/Uruguai (ver COTIDIANO MUJER, s.d.).

Entre os antecedentes indiretos é necessário mencionar os resultados do "Projeto Regional Mulheres Latino-Americanas em Dados", executado pelo Sistema Regional FLACSO com o apoio do Instituto da Mulher da Espanha (1990-1995; ver FLACSO/INSTITUTO DE LA MUJER, 1995); a produção do "Programa Regional Promoção da Participação da Mulher na Formação Técnica e Profissional" do Cinterfor/OIT (1991-2002; ver Cinterfor/OIT, 1995; e também *site* do Cinterfor/OIT); os seminários e publicações produzidas por CFêmea e Elas no contexto do "Programa A Mulher no Mundo do Trabalho" (1995-2000; ver CFEMEA, 1996; e também DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000); e a base de dados produzida pelo projeto "A Condição Feminina nos Países do Mercosul: Trabalho e Educação", do Ibam (1999-2002; ver COSTA & NEVES, 2002). Os projetos da FLACSO, Cinterfor/OIT e Ibam contribuem ao debate, no sentido de organizar e difundir dados sobre as trabalhadoras nos países da Região. Já no caso do Programa coordenado pelo CFêmea e Elas, o aporte ao debate é derivado da difusão de experiências da ação afirmativa em outros contextos de integração supranacional.

Inicialmente, a análise proposta pelo projeto de pesquisa teria por objetivo a comparação dos acordos estabelecidos no processo de integração supranacional no Mercosul com:

1. Os resultados alcançados por essa pesquisa no que diz respeito ao componente sistêmico-normativo;
2. As normativas em vigor nos outros países do Mercosul.

No entanto, o conteúdo desse componente do projeto foi redirecionado. Em primeiro lugar, porque a comparação das normativas em vigor no Mercosul já tinha sido abordada por outras pesquisadoras. Em segundo lugar, porque o próprio desenvolvimento da nossa pesquisa acabou privilegiando a comparação entre diferentes processos de integração supranacional (Mercosul, Nafta/TLCAN, UE), no intuito de desvendar as especificidades e potencialidades do Mercosul em matéria de gênero.

Os antecedentes diretos e indiretos mencionados refletem, sistematicamente, avanços e retrocessos, êxitos e fracassos na procura da igualdade profissional entre homens e mulheres. Nesse sentido, algumas perguntas e

preocupações permanentes permeiam esses estudos, como por exemplo: de que forma evitar os aspectos negativos da integração (econômica) supranacional, da reestruturação produtiva e do ajuste estrutural, no sentido de impedir que a desigualdade baseada nas concepções de gênero assuma nova cara e continue marcando a vida das trabalhadoras? Como mobilizar os diferentes setores socioeconômicos, com o intuito de construir consensos em torno da necessidade e positividade da plena consecução do princípio de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres? Que mudanças nos modelos e teorias da sociologia do trabalho são necessárias para incorporar plenamente as relações de sexo/gênero (e de raça/cor), em contextos de transnacionalização da produção/comercialização/consumo de bens e serviços, e de flexibilização das relações de trabalho? Quais os limites a serem respeitados para que uma ação afirmativa não contradiga o princípio da igualdade formal entre os indivíduos?

Segundo JELIN, VALDÉS e BARREIRO (in COTIDIANO MUJER, s.d.), existiriam três enfoques diferentes para analisar os processos de integração supranacional sob uma perspectiva de gênero. Um primeiro enfoque, denominado pelas autoras de “perspectiva sumária”, procura analisar os territórios integrados como uma única unidade, explorando uma situação ou condição dessa unidade e apresentando a região como o somatório das sociedades dos diversos países que a compõem (por exemplo, a situação educativa das mulheres no Mercosul, comparada com a situação educativa das mulheres na União Européia). Um segundo enfoque, denominado pelas autoras de “comparativo interno”, procura a comparação sistemática (semelhanças e divergências) entre os países envolvidos em processos de integração². Finalmente, o terceiro enfoque da dimensão de gênero nos processos de integração procura ancorar a análise no próprio processo de interação e diálogo, observando de que maneira a dimensão de gênero se apresenta nos cenários da negociação, na presença ou ausência

2 As autoras ressaltam que “Este *análisis comparativo (interno)* tiene su importancia, ya que los procesos de negociación de la integración parten de realidades nacionales y locales muy diversas, y no tienen (o mejor dicho, no debieran tener) un objetivo de igualdad u homogeneización cultural. No sólo estamos frente a países diferentes; también hay una gran diversidad dentro de cada uno. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e integración es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global. Sin embargo, en la medida en que el proceso de integración plantea objetivos mínimos comunes y la no discriminación a igualdad de género son sin ninguna duda (o debieran ser) algunos de ellos, estudiar comparativamente la situación de las mujeres en los distintos países se convierte en una necesidad para la formulación de políticas anti-discriminatorias comunes.” (JELIN, VALDÉS Y BARREIRO in COTIDIANO MUJER, s.d., p. 43-44). Por outro lado, um estudo realizado no contexto do Fórum da Sociedade Civil nas Américas destaca que “O *estudo comparativo* é construtivo, pois permite a observação da maneira pela qual cada uma dessas sociedades, apesar de sua diversidade, avançou na elaboração de leis voltadas para temas como o combate à discriminação e ao racismo (...). O aprofundamento das relações dentro desse bloco regional levará os países-membros a buscarem soluções em conjunto e equalização de dispositivos jurídicos internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração” (PITANGUY & HERINGER, 2001, p. 19)

de atores e atrizes, na conformação das agendas de negociação, entre outros aspectos. Denominaremos a esse terceiro enfoque de processual. Nosso texto procura realizar esse último tipo de abordagem.

Utilizando então o enfoque processual, o que se pretende por meio deste texto é sintetizar e organizar os principais aportes contidos nos antecedentes mencionados, e paralelamente colocar algumas questões incontornáveis para o crescimento multilateral e pluralista do *conhecimento sobre e a prática de* políticas públicas de trabalho e renda, principalmente com referência ao desenvolvimento futuro do Mercosul. O propósito é contribuir para o debate sobre a possibilidade dos processos de integração supranacional se constituírem em vias alternativas para construir a igualdade de oportunidades e de resultados entre homens e mulheres no mercado de trabalho, recuperando alguns dos dilemas postos aos formuladores e gestores de políticas públicas de trabalho e renda preocupados por considerar os aspectos da diversidade da população economicamente ativa e, principalmente, por combater a discriminação baseada no sistema de sexo/gênero no novo contexto supranacional integrado.

2. A Experiência das Trabalhadoras na União Européia

Como têm sido explorados positivamente, em outros contextos e em prol da igualdade de oportunidades das trabalhadoras e trabalhadores, os processos de integração supranacional? O primeiro antecedente mundial de integração supranacional com as características atuais é a União Européia (UE). A UE é um esquema de integração avançada³.

O grande ponto de destaque, em contraposição a outras experiências e sob a ótica de gênero, surge da importância dos processos de integração supranacional como motor propulsor da adoção de medidas de ação afirmativa nos diversos países europeus, com fundamental participação dos Estados na sua aplicação nacional. As contribuições de VOETS, de LAUFER, e de OLGATI permitem uma primeira aproximação a essa experiência⁴.

A história das ações afirmativas na Europa encontra-se pautada pela história dos acordos de integração supranacional. No caso específico da igualdade de oportunidades de gênero no mercado de trabalho, essa

3 Sobre as características conceituais que diferenciam os processos de integração supranacional atualmente em curso - Mercosul, UE, Nafta/TLCAN -, ver SAMANIEGO in FAUSTO, PRONKO & YANNOULAS, 2003, vol. I.

4 Os três artigos referidos estão incluídos na coletânea organizada por DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000.

história começa em 1957 com o próprio Tratado de Roma (que estabeleceu a Comunidade Econômica Européia). Segundo VOETS, “Os artigos desse tratado diziam respeito essencialmente às questões econômicas. As disposições da legislação social européia referiam-se a aspectos muito restritos, tais como a liberdade de movimento das pessoas e a livre concorrência. Foi nesse contexto que nasceu a legislação européia sobre a igualdade de remuneração entre trabalhadores do sexo feminino e masculino. Assim, as disposições do artigo 119 do tratado foram adotadas com a finalidade de evitar deformações na concorrência entre os países, devido aos baixos salários pagos às mulheres.” (VOETS in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 22)

O Tratado de Roma centrou-se na criação de um mercado único. Como nem todas as partes concordaram em assumir o mesmo empenho no que diz respeito às questões sociais, inicialmente só foi constituída a comunidade econômica européia. No entanto, no Tratado original foi incorporada uma cláusula sobre igualdade de remuneração por igual trabalho (artigo 119 do Tratado original, atualmente artigo 141 do Tratado da União Européia). Tal cláusula foi incluída porque alguns membros fundadores da comunidade já tinham ratificado a Convenção OIT N^o 100 de 1951, sobre igualdade de remuneração, e existia o temor de que essa ratificação significasse uma desvantagem competitiva para suas indústrias (temor especialmente manifestado pela França). Posteriormente, o Tribunal de Justiça Europeu atribuiu grande importância à dita cláusula, ressaltando seus objetivos econômicos e sociais nas suas sentenças⁵.

Durante os primeiros decênios de existência, a Comunidade Européia dedicou-se principalmente a construir seu mercado interno, permanecendo a política social relegada a um papel secundário. No entanto, com base no mencionado artigo do Tratado de Roma e no impulso internacional dado pela Década da Mulher (1975-1985), os anos 70 trouxeram a preocupação de formular os arcabouços legais

5 “...el Tribunal de Justicia de Luxemburgo [Tribunal de Justiça Europeu] en 1976 aclaró la **doble finalidad que persigue esa norma**. De una parte, un objetivo económico consiste en evitar que en la competencia intracomunitaria las empresas establecidas en los Estados que hayan efectivamente incorporado el principio de igualdad de retribución no queden en desventaja en la relación con las empresas situadas en los Estados que aún no han eliminado las discriminaciones salariales con respecto a la mano de obra femenina. Se trata de evitar, en definitiva, un dumping salarial que impida la libre competencia. De otra, esa disposición debe asegurar al mismo tiempo el progreso social y perseguir la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de europeos, tal y como se establece en el preámbulo del Tratado. De esa doble finalidad, económica y social, se deduce que el principio de igualdad de remuneración forma parte de los fundamentos de la Comunidad.” (CRUZ in VOGEL & NASCIMENTO, 1999, p. 67). “Los fallos del Tribunal de Justicia Europeo comparten el **carácter supranacional de la legislación europea**. Son directamente vinculantes y se deben aplicar en toda la Unión Europea. Unas ciento veinte sentencias del Tribunal se refieren a cuestiones de igualdad.” (HEIDE in OIT, 1999, p. 437)

nacionais que pudessem gerar maior igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho envolvidos na CE. Nesta década também é criada a Unidade de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres e de Política de Família, da União Européia (com um papel fundamental na implementação das políticas comunitárias em apoio à igualdade de oportunidades).

Os anos 1980, após a comprovação de que o arcabouço legal era necessário, porém, não suficiente, trouxeram as primeiras preocupações com a promoção da igualdade e, conseqüentemente, com as medidas de ação afirmativa. A partir dessa preocupação surgiram os programas de ação comunitária específicos para a promoção da igualdade de oportunidades (1982-1985; 1986-1990; 1991-1995; 1996-2000). Esses programas tiveram recursos limitados, porém efeitos significativos.

Em dezembro de 1989, os Estados-Membros formularam uma declaração política (a *Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores*), ressaltando que o mercado único devia beneficiar por igual a trabalhadores e empregadores. Ainda que não fosse vinculante, a Carta selou o compromisso político de aprofundar em certas questões sociais, entre elas a igualdade entre mulheres e homens e a consideração das responsabilidades familiares. A Carta derivou, em 1992, na ampliação do escopo de atuação da Comunidade Européia em matéria de política social (por meio do *Acordo sobre a Política Social*, anexo ao tratado de Maastricht). Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdam (1999), essas disposições tornaram-se parte integrante do Tratado Constitutivo da União Européia, sendo expressamente reconhecida a discriminação positiva (álínea 4 do artigo 141) (ver HEIDE in OIT, 1999).

Destarte, foi estabelecido um marco jurídico mais firme e amplo para atuar em prol de relações de gênero igualitárias no seio da comunidade. A partir dessas datas e acontecimentos, também é possível inferir os sucessivos esforços, as mobilizações da sociedade civil, a paulatina construção de consensos entre países cultural e politicamente diferentes, e os avanços na aproximação gradativa à igualdade de oportunidades de gênero no arcabouço legal supranacional (principalmente nas diretrizes)⁶.

6 "La manera como se aplica la legislación europea depende de su forma y de su contenido. Se requiere la ratificación para los Tratados fundamentales de Roma, Maastricht y Amsterdam, pero no para las medidas legislativas promulgadas en virtud de ellos, es decir, los reglamentos y *las directivas* [diretrizes]. Mientras que los reglamentos tienen fuerza jurídica directamente, sin necesidad de ninguna otra medida en el plano nacional, las directivas son vinculantes para todos los Estados miembros sólo por lo que hace a sus objetivos (véase el artículo 249 CE, antes artículo 189 del Tratado CEE). Así pues, cada Estado

O viés dos anos 1990 está constituído pela compreensão das condições de trabalho das mulheres no contexto mais amplo da condição das mulheres na sociedade (preocupações com a saúde e a segurança das gestantes, licença parental etc.), pela construção de parcerias (mobilização e estabelecimento de acordos mediante negociações de parceiros na vida econômica e social), e pelo *mainstreaming* ou transversalidade (inclusão da problemática das relações de gênero como princípio transversal integrado à formulação e à implementação de todas as políticas e planos de ação).

“Uma década de ativo fomento à ação afirmativa para as mulheres trabalhadoras produziu um considerável conhecimento prático sobre esse assunto, que era relativamente inexplorado até o começo da década de 1980.” (VOETS in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 36). Na última década do século XX, a Comunidade desenvolveu diversas iniciativas com a finalidade de disseminar e debater esses conhecimentos, dentre elas: realização de seminários e conferências, consolidação e circulação de informação, financiamento de projetos de pesquisa, apoio a projetos inovadores de ação afirmativa e estabelecimento de redes para a implementação de programas específicos. Além disso, conformou-se uma ampla e diversificada rede de agentes de igualdade de oportunidades, inseridos na dinâmica europeia e paralelamente portadores da diversidade cultural dos países membros.

Foi nesse contexto que o empresariado começou a mudar sua posição a respeito da possibilidade e necessidade de desenvolver ações afirmativas para a consecução da igualdade de oportunidades de gênero em matéria de emprego: “A dura concorrência no mercado único europeu e nos mercados internacionais mais vastos afasta as organizações de continuarem negligenciando a capacidade intelectual, as energias criadoras e os talentos de uma pessoa. Menos ainda negligenciar metade da população e mão-de-obra: as mulheres. Assim, para os anos 1990, a igualdade de oportunidades entre os sexos acrescenta a eficácia à justiça social, princípio introduzido nos anos 1970. Esta nova perspectiva enfatiza as ações

miembro puede, en principio, decidir con plena libertad cómo aplicar una directiva y, evidentemente, a todos ellos les interesa utilizar sus estructuras administrativas propias y ser ellos mismos quienes ejerzan la oportuna supervisión. Todos los instrumentos jurídicos relativos a la igualdad entre la mujer y el hombre consisten en directivas. (...) los países deben modificar y ajustar sus normas o promulgar leyes y los reglamentos pertinentes para poner en práctica el propósito de cada directiva. En el correspondiente proceso legislativo intervienen el Gobierno, el Parlamento, los Jefes de Estado y, a menudo, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, motivo por el cual todas las directivas conceden un plazo para aplicarlas y un período ulterior para presentar informes nacionales al respecto.” (HEIDE en OIT, 1999, p. 431)

que intensificam a concorrência internacional das empresas europeias há longo tempo. Esse cenário faz refletir a responsabilidade social como desafio próprio dos empresários em tempos de globalização. (...) A busca da eficácia e do bom uso dos recursos, características da vida contemporânea, conduzem os gerentes de empresas a acreditarem que **desigualdade quer dizer ineficiência.**" (CAPELLIN in FIG/CIDA, 2000, p. 75)

OLGIATTI analisa 18 experiências de ação afirmativa em empresas apresentadas no Fórum Europeu sobre as Ações Afirmativas. "A análise dessas experiências forneceu dados extremamente encorajadores acerca do possível desenvolvimento das ações afirmativas. Em primeiro lugar, essa análise confirma que os programas de ação afirmativa podem constituir um ponto de encontro real entre as necessidades de empresas eficientes e competitivas e as aspirações profissionais e as necessidades das pessoas. A análise também forneceu indicações significativas sobre as variáveis que influenciam positivamente a implementação de ações afirmativas nas empresas." (OLGIATTI in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 75). As variáveis consideradas foram:

- fatores exógenos (como as mudanças no mercado, as dinâmicas do mercado de trabalho e o quadro institucional);
- fatores endógenos (como a inovação tecnológica, as estratégias organizativas, as parcerias sociais e a adesão da alta direção da empresa com as políticas de igualdade);
- instrumentos (modalidades de implantação e procedimentos, opções organizativas, entre outros aspectos);
- conteúdos das ações afirmativas (voltadas para a introdução de mudanças culturais, que visam à superação da segregação vertical e horizontal, para a conciliação entre vida profissional e familiar, para garantir o pleno respeito à dignidade humana, entre outros conteúdos possíveis).

Sob o ponto de vista das trabalhadoras, a falta de familiaridade com a normativa europeia entre os cidadãos da comunidade em geral (e entre os juristas em particular) tem sido um importante condicionamento para a resolução de pleitos com amparo do Tribunal de Justiça Europeu. Entretanto, nos últimos anos, o número de denúncias remetidas pelos tribunais nacionais ao Tribunal de Justiça Europeu tem crescido consideravelmente, demonstrando que "Europa conta", e as atuações desse órgão jurisdicional continuam a estabelecer doutrina sobre a correta interpre-

tação da legislação europeia nas demandas judiciais apresentadas nos tribunais nacionais⁷. Pelo seu caráter supranacional, as sentenças do Tribunal provocaram a revisão de toda a legislação nacional da Comunidade Europeia, estimulando novas maneiras de agir com relação à luta contra a discriminação direta e indireta.

A evolução da política social da União Europeia demonstra uma preocupação crescente com a padronização das condições de trabalho dos países-membros, incluída a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades. O consenso entre os países-membros tem aumentado paulatinamente, sendo que o progresso maior foi registrado naqueles países inicialmente desprovidos de legislação sobre igualdade de oportunidades. Porém, “Se o desenvolvimento da legislação do tratamento igualitário tem sido lento e tortuoso, a implementação de tal legislação e sua capacidade em trazer à tona mudanças tem sido muito mais problemática. Existe uma diferença entre simplesmente concordar-se com a lei e ativamente promover-se políticas de oportunidades igualitárias às quais visem esclarecer as causas da disparidade, a divisão sexual do trabalho dentro da família e a segregação pelo sexo nas atribuições das ocupações no ambiente de trabalho. (...) Inevitavelmente, a responsabilidade pela promoção da igualdade de oportunidades repousa sobre os governos nacionais.” (COYLE in FAUSTO, 1999, p. 61-62)

Além disso, apesar da política de igualdade de oportunidades ser uma das áreas mais desenvolvidas da política social comunitária, está sempre em desvantagem a respeito do espaço real da integração econômica. Algumas autoras indicam que a igualdade de oportunidades será alcançada desde que seja obtida a conjunção de quatro fatores definitivos: vontade política, legislação sólida e acessível, transformações culturais individuais e coletivas, e recursos materiais realistas⁸.

O que aconteceu com os governos europeus ante as decisões em matéria de política social e arcabouço legal supranacional adotadas pela União Europeia? O caso francês resulta ilustrativo para compreender a

7 “Únicamente los empleados de las instituciones de la Comunidad pueden acudir directamente al Tribunal de Justicia Europeo en solicitud de reparación por discriminación laboral. Normalmente, las demandas planteadas por una persona se solventan ante los sistemas judiciales nacionales, conforme a las normas y procedimientos vigentes en el país de que se trate. Ahora bien, **los tribunales nacionales están obligados a observar la legislación europea** y a interpretar conforme a ella las leyes nacionales. Los pronunciamientos con *carácter prejudicial* del Tribunal de Justicia Europeo tienen por objeto velar por que la legislación comunitaria se interprete de manera coherente en toda la Unión. (...) La inobservancia de esse deber constituye una infracción de la legislación comunitaria que puede dar lugar a que se actúe por *incumplimiento* de la ley contra el Estado de que se trate.” (HEIDE in OIT, 1999, p. 435)

8 Ver, por exemplo, CRUZ in VOGEL & NASCIMENTO, 1999.

importância do papel do Estado na consecução dos objetivos colocados na aplicação de medidas de ação afirmativa, principalmente no que diz respeito à promoção, desde 1983, de três tipos de instrumentos: a) a introdução do princípio de negociação específica no tocante à igualdade profissional entre homens e mulheres nas negociações coletivas; b) a obrigação das empresas com mais de cinquenta empregados de elaborar um relatório anual das condições de emprego de mulheres e homens; c) a negociação de planos de igualdade, com previsão de auxílio financeiro por parte do Estado aos planos exemplares.

A partir de 1987, esse conjunto de instrumentos foi complementado por outros dois instrumentos de promoção da igualdade profissional: o contrato para empregos mistos e os acordos interprofissionais. “Esse contrato para empregos mistos permitiria que empresas com até seiscentos empregados recebessem subsídios do Estado para financiar 50% dos custos de formação e 30% do salário durante a formação de uma mulher contratada ou promovida para um emprego usualmente exercido por homens em 80% dos casos. O contrato para empregos mistos podia também ser utilizado para modificar as condições de trabalho de um emprego, tornando-o acessível às mulheres. Enquanto a negociação coletiva relativa à igualdade profissional prevista pela lei de 1983 dizia respeito antes de tudo à empresa, os acordos interprofissionais sobre a igualdade profissional foram assinados em 1989, preconizando a incorporação de objetivos de igualdade profissional nas negociações entre setores sobre as novas tecnologias ou sobre a duração no trabalho. Esses acordos recomendavam também a realização de auditorias sobre a situação das mulheres no tocante ao emprego no setor ou no ramo.” (LAUFER in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 45)

Apesar dos esforços realizados na promoção e implementação desses instrumentos, lamentavelmente o balanço geral é limitado: entre 1983 e 1997 só foram negociados 34 planos de igualdade nas empresas, e entre 1987 e 1997 foram assinados 1.500 contratos para empregos mistos. Isso demonstra que poucas empresas francesas quiseram introduzir estratégias de ação afirmativa nas suas políticas de recursos humanos (não sentiram necessidade de integrar políticas de ação afirmativa aos seus objetivos estratégicos), e os atores sociais se mobilizaram muito pouco em prol dessas questões. A razão fundamental indicada por LAUFER diz respeito ao caráter voluntário dos planos de igualdade por parte das empresas, e a pouca sensibilização dos atores nas questões de gênero. Já no segundo caso, a autora identifica como obstáculo fundamental a dificuldade dos sindicatos de se posicionarem em relação à igualdade profissional.

Por outro lado, o que aconteceu com os empresários europeus diante das decisões em matéria de política social supranacional adotadas pela União Européia? O caso italiano permite observar as estratégias institucionais empresariais dirigidas à adoção de programas de ação afirmativa de caráter voluntário, ilustrando essa análise realizada por OLGIIATTI por meio da experiência na Italtel (a maior empresa italiana de telecomunicações). Na Itália, a implementação das ações afirmativas é confiada aos sujeitos públicos (Comitê Nacional para a Igualdade de Oportunidades), e a sujeitos privados (sindicatos, empregadores, centros de formação profissional, entre outros), e pode ser financiada total ou parcialmente pelo Ministério de Trabalho e Previdência Social. “Os projetos de ação afirmativa acordados entre empregadores e organizações sindicais mais representativas nacionalmente têm precedência no acesso aos benefícios. Essa escolha se inspira, por um lado, na legislação de promoção em matéria de trabalho, que privilegia a negociação como forma de solução dos diversos conflitos e que tem entre seus interlocutores os sindicatos mais representativos. Por outro, deve ser considerado o fato de que as primeiras experiências italianas de ação afirmativa foram implementadas como resultado de acordos sindicais, no âmbito do sistema de relações industriais de tipo participativo.” (OLGIATTI in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 66)

A experiência pioneira da Italtel aconteceu num ciclo caracterizado por importantes transformações na sua estrutura técnico-organizativa, e obedeceu a uma combinação de diversos fatores: o compromisso pessoal da administradora (gerente) com as políticas de igualdade, o salto tecnológico da empresa e suas conseqüências negativas sobre o pessoal – especialmente sobre as mulheres –, e o compromisso de um grupo de sindicalistas de Milão com as diretrizes européias sobre igualdade de oportunidades no trabalho. Os resultados positivos da experiência constituem um exemplo de avanço na equidade de gênero baseado no consenso e no diálogo social.

Um primeiro balanço da UE permite afirmar que a união política alcançada na Europa tem sido um território fértil para o tratamento das questões de gênero. Entretanto, é necessário observar algumas limitações ou a persistência da consideração das questões de gênero como problemáticas “menores”. Por exemplo, as decisões e instrumentos da política social na UE prevêm diferentes formas de competência comunitária, segundo o tema a ser tratado. Assim, por exemplo, por maioria qualificada podem ser decididas diretrizes sobre igualdade de oportunidades de homens e mulheres; por unanimidade devem ser

decididas questões relativas à segurança e proteção dos trabalhadores; e finalmente, os temas mais candentes que ficaram excluídos da competência comunitária são aqueles que dizem respeito à remuneração, direito de associação e de greve. De alguma maneira, as possibilidades e limitações parecem indicar uma estrutura hierárquica das problemáticas, na qual os temas considerados "importantes" e portanto necessários de serem debatidos e aprovados pela maioria não incluem as questões de gênero. Também significa, quando o fato é observado positivamente, que a igualdade entre homens e mulheres é um "ponto pacífico" segundo o entendimento de todos os países do bloco.

3. A Experiência das Trabalhadoras do Nafta/TLCAN

Com características muito mais limitadas quanto ao escopo e grau de integração supranacional alcançado, analisaremos a seguir o processo de integração supranacional no marco do Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta/TLCAN), utilizando especificamente o enfoque de gênero.

"O NAFTA [Acordo Norte-Americano de Livre Comércio] é um tratado que criou uma área integrada de livre comércio composta pelos Estados Unidos, Canadá e México. Iniciado em 1 de janeiro de 1994, o acordo abrange um documento legal detalhado de cinco volumes, que levou três anos para ser negociado. O acordo cobre bens e serviços produzidos nos países membros, (...). As tarifas serão gradualmente reduzidas em 15 anos; por volta do ano de 2020, todas as tarifas devem ser eliminadas. O tratado protege investidores contra a nacionalização sem compensação integral e também assegura o direito de repatriar os lucros. Dois 'acordos subsidiários', elaborados para abordar algumas preocupações dos críticos [sindicatos trabalhistas, organizações ecologistas e feministas], tratam das condições trabalhistas e ambientais. (...) Enquanto o NAFTA é limitado à abolição de tarifas entre as nações membros, a União Européia vai muito além e inclui: (a) estabelecimento de uma tarifa regional externa comum; (b) livre movimentação de trabalho e capital entre os membros; (c) coordenação da política econômica e social e (d) limitada integração política." (GIRLING & KEITH in VOGEL & NASCIMENTO, 1999, p. 86/7)

O Acordo Laboral Suplementário do Nafta/TLCAN surgiu pela preocupação e pressão da sociedade e dos sindicatos dos países mais

desenvolvidos do bloco, perante a possibilidade de concorrência aberta com países com salários médios menores (ver SAMANIEGO in FAUSTO, PRONKO & YANNOULAS, 2003, vol. I).

Conforme citado, o Acordo Laboral inclui preocupações específicas com a situação das trabalhadoras em duas de suas 11 diretrizes ou princípios guias: eliminação da discriminação no emprego com base na raça/cor, religião, idade, gênero entre outras, e igualdade salarial para homens e mulheres. No entanto, diferente do acontecido na União Européia, os três países do Nafta/TLCAN só se comprometeram a promover esses princípios ou diretrizes nas suas legislações nacionais, sem estabelecer uma padronização das condições de trabalho dos países-membros, nem incluir a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades. Na base dessa situação, encontra-se a posição irredutível dos Estados Unidos, que rejeita a possibilidade de sujeição às normativas supranacionais por considerar esses mecanismos burocráticos e alheios às realidades nacionais específicas. O que propõem os Estados Unidos é impulsionar o cumprimento desses princípios ou diretrizes nas legislações nacionais pelos próprios países integrados no Nafta/TLCAN⁹.

Os mercados econômicos constituídos pela União Européia e pelo Nafta/TLCAN são semelhantes em termos de tamanho. Porém, além das diferenças já apontadas entre Nafta/TLCAN e UE, é preciso levar em conta que: em primeiro lugar, o Nafta/TLCAN é dominado principalmente por um país (os Estados Unidos), abrangendo 85% das áreas de produção e 70% da população; em segundo lugar, as diferenças em termos econômicos entre Estados Unidos e Canadá de um lado e México do outro, são imensas.

Talvez a área de integração assimétrica mais contenciosa seja a de trabalho e emprego. O debate prévio à vigência do Acordo desencadeou a produção de inúmeros modelos para calcular quais seriam os efeitos econômicos e sociais da integração entre esses três países, bem como de uma possível e ulterior integração hemisférica. No cálculo dos prováveis efeitos de bem-estar, esses modelos mediram os impactos da integração sobre os níveis de emprego e salários. Frequentemente

9 "Se parte del *principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincracia de cada país* y que, por otra parte, subsisten brechas entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esa brecha en el campo de los derechos laborales." (FROHMANN in FAUSTO, 1999, p. 37)

a aplicação desses modelos indica um efeito de bem-estar como resultado da integração, ainda que registrando variações segundo as técnicas utilizadas. Vale a pena ressaltar, no entanto, que nenhum desses modelos incluiu uma perspectiva de gênero, isto é, não foram desenhados para medir o impacto diferencial dos processos de integração entre homens e mulheres (ver FROHMANN in FAUSTO, 1999).

Alguns relatórios sobre os primeiros anos de funcionamento do Nafta/TLCAN destacam que o acordo de livre comércio não cumpriu as promessas de melhorar o bem-estar dos trabalhadores que fazem parte da região comercial considerada. Pelo contrário, acentuou as desigualdades relativas a salário e renda nos três países, sendo particularmente atingidas as mulheres e pessoas não-brancas.

No entanto, os processos de integração podem ser enfocados sob outra perspectiva, ainda que mantendo como prioridade a preocupação com os efeitos da integração sobre as relações de gênero. Por trás da experiência dos Estados Unidos com a temática das ações afirmativas, aparece outro tipo de integração almejada: a integração à sociedade daqueles que lá são denominados 'as minorias' (mulheres, negros, 'latinos', índios, asiáticos, entre outros). A análise do caso norte-americano, realizada por PATE, traz à tona não só uma outra origem, mas também a especificidade de outros componentes possíveis na adoção de medidas de ação afirmativa: a força da mobilização da sociedade civil organizada, e o papel do litígio e do acordo judiciais (ver PATE in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000). Nesse caso, ganha imensa importância a Suprema Corte de Justiça.

A diferença do que ocorre nos países do Cone Sul ou da Europa, que têm outorgado pouca importância à utilização dos tribunais como mecanismo de participação cidadã, é que o instrumento privilegiado nos Estados Unidos para a implementação de ações afirmativas não depende do Estado, mas sim dos Tribunais de Justiça¹⁰. Trata-se dos acordos judiciais. "Um acordo judicial é um acordo assinado por ambas

10 "A diferencia de lo que sucede en sistemas de *common law* como el de Estados Unidos, Gran Bretaña y la mayoría de sus ex colonias, nuestro sistema no cuenta con la *regla del precedente* que obliga a los tribunales inferiores a seguir la jurisprudencia decidida por los tribunales de mayor jerarquía. Esta regla, conocida bajo el nombre de *stare decisis*, permite a quien somete un caso a consideración de un juez, saber que la decisión a la que llegue el tribunal no sólo afectará a las partes involucradas en el pleito, sino que tendrá un alcance general. Es en esa regla en la que se ha apoyado el éxito de numerosas campañas lanzadas desde organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos donde la victoria lograda en algunos *leading cases* ha implicado enormes avances en el respeto de los derechos civiles. A modo de ejemplo basta con recordar los casos *Brown vs. Board of Education* (por el cual se puso término al sistema de escuelas segregadas por raza) o el caso *Roe vs. Wade* (que declaró la inconstitucionalidad de la punición del aborto antes del sexto mes). Esse elemento, del que carece nuestro sistema de derecho continental, torna más difícil la tarea de aquellos que utilizan el derecho y la justicia como ámbitos de *advocacy*." (SABA y BÖHMER in ABREGÚ y RAMOS, 2000, p. 20-21)

as partes de uma ação e sancionado por um tribunal. Em alguns casos de discriminação de raça e gênero, acordos judiciais são firmados para estabelecer programas de ação afirmativa, a fim de remediar o problema da discriminação passada e presente. Esses programas refletem uma variedade de passos de ação afirmativa que os empregadores devem seguir, como resultado do envolvimento do tribunal na resolução de uma ação judicial por discriminação. A maioria dos empregadores a quem o tribunal ordena tomar determinados passos afirmativos para recrutar, treinar e promover mulheres ou minorias são empresas privadas, mas também repartições de governos estaduais e municipais têm sido solicitadas pelos tribunais a implementar ações afirmativas." (PATE in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 92)

Muito especialmente envolvidos com a questão racial, "os programas de ação afirmativa para mulheres foram igualmente limitados nas decisões da Suprema Corte. Na ação da *Universidade para Mulheres do Mississippi contra Hogan* (1982), a escola de enfermagem para mulheres foi processada por um homem que não foi admitido num programa de graduação sob o argumento de que a instituição violara a Cláusula de Proteção à Igualdade da 14^a Emenda da Constituição dos Estados Unidos. A Suprema Corte extinguiu a política da universidade de admitir apenas mulheres na escola de enfermagem, julgando que uma classificação por gênero somente seria válida se houvesse uma prova de que aquela política pretendia compensar mulheres por discriminação sofrida na enfermagem, em oposição a uma discriminação mais generalizada enfrentada na escola ou no emprego." (PATE in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 91)

PATE também comenta os efeitos produzidos pelos ataques às ações afirmativas durante o governo Clinton, principalmente a Proposição 209, "iniciativa popular antiação afirmativa" que os eleitores da Califórnia votaram em 1996. A mobilização da sociedade civil é ressaltada como via para proteger e ampliar as conquistas obtidas em prol da igualdade de oportunidades e pelo fim da discriminação e do preconceito. "Mulheres e minorias precisam de uma mobilização renovada de suas comunidades por meio de coalizões que se baseiem na comunidade, boicotes econômicos, educação pública, encontros com a cúpula das empresas e da sociedade, interlocutores e defensores no legislativo e na mídia. Unidas assim, poderemos melhor exigir daqueles a quem elegemos e das lideranças empresariais a proteção e a sustentação dos direitos civis para todos." (PATE in DELGADO, CAPELLIN & SOARES, 2000, p. 110)

Apesar de comentar os cuidados com a integração das minorias registrados nos Estados Unidos e conforme a utilização de outros mecanismos que não são as políticas sociais estruturais e comunitárias, não podemos deixar de registrar algumas preocupações específicas com as trabalhadoras do Nafta/TLCAN em geral, e com as trabalhadoras mexicanas em particular.

Por um lado, os estudos exploratórios desenvolvidos por GIRLING e KEITH, que analisaram a demografia e a dinâmica do gênero em firmas atuantes no marco do Nafta/TLCAN (políticas, organização e força de trabalho de algumas firmas, antes e depois do acordo de livre comércio), bem como as oportunidades de emprego para as mulheres nos países do Nafta/TLCAN, colocam em questão os efeitos positivos para as trabalhadoras dos novos modelos de produção global, que supostamente transferem das mãos ágeis para as mentes perspicazes bem treinadas a competitividade das empresas inscritas na espacialidade do mercado comum criado pelo Nafta/TLCAN. "Os primeiros resultados demonstram que as trabalhadoras estão amplamente restritas a serviços secretariais, de apoio à linha de produção." (GIRLING & KEITH in VOGEL & NASCIMENTO, 1999, p. 102)

Por outro lado, o caso das trabalhadoras mexicanas (especialmente as "maquiladoras", na fronteira norte de México) tem sido exposto pela literatura específica como um exemplo concreto de "dumping social" entre sócios comerciais em condições socioeconômicas assimétricas. O "dumping social" é uma prática comercial desleal que aumenta as vantagens competitivas do sócio menos desenvolvido pelo menor custo do fator trabalho e pela superexploração dos trabalhadores (nesse caso, das trabalhadoras). As "maquiladoras" são trabalhadoras com pouca qualificação profissional, contratadas por baixos salários e em precárias condições de trabalho para montar peças fabricadas nos Estados Unidos, produzindo mercadorias destinadas ao consumo do mercado estadunidense.

Assim, um resultado negativo e importante de levar em conta na hora de analisar os efeitos dos processos de integração supranacional na vida e no trabalho das mulheres, é a tendência de que nos países com menor desenvolvimento socioeconômico os setores mais beneficiados pelos processos de globalização e integração supranacional, com maior aumento de nível de emprego, sejam os de utilização de mão-de-obra intensiva, de baixa qualificação (processadoras de alimentos, tecelagens, calçados, indústria leve), que contratam preferencialmente mulheres. Em contrapartida, registra-se o processo inverso nos países desenvolvidos, já

que são exatamente as mulheres as que perdem seus empregos nesses mesmos setores da atividade econômica. Destarte, o aumento da contratação de mulheres em empregos precários nos países menos desenvolvidos é acompanhado do desemprego de mulheres nos mesmos setores de atividade dos países desenvolvidos (FROHMANN in FAUSTO, 1999).

4. A Incipiente Experiência das Trabalhadoras do Mercosul

O processo de integração supranacional no Cone Sul teve seu início três décadas depois daquele na Europa, a partir das sucessivas aproximações registradas inicialmente entre os novos governos nacionais da Argentina e do Brasil, na segunda metade da década de 80. Em contraposição ao processo europeu, os fatores que impulsionaram a integração supranacional no Cone Sul foram externos e internos, vinculados à globalização da economia (e a concomitante necessidade de melhorar a inserção dos nossos países na economia internacional), e também visando superar os obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países-membros.

Conforme destacado na Parte I deste livro, o Tratado de Assunção (1991) criou o Mercado Comum do Sul – Mercosul, integrando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai¹¹. O Tratado prevê livre comércio, união alfandegária, e liberdade de circulação de serviços e fatores produtivos (capital e trabalho). Seu objetivo primordial foi o de possibilitar uma maior complementaridade entre as economias por ele integradas, permitindo a ampliação dos mercados nacionais e a atuação em bloco perante parceiros internacionais, como condições fundamentais para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social nos países signatários, e uma melhor inserção na economia internacional globalizada. Os aspectos sociais da integração supranacional no Cone Sul não foram especialmente considerados por esse tratado nem pelos subgrupos de trabalho inicialmente criados.

No segundo Seminário Mulher e Mercosul (realizado em 1997), a então presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher do Brasil, Rosiska Darcy de Oliveira, perguntava: “...que papel terão as mulheres nesta super-sociedade que será o Mercosul? Que papel terá essa super-sociedade, como ela repercutirá na vida das mulheres? Estas duas questões nos levam a uma primeira constatação (...) [baseada na]

11 Com base em acordos específicos, estão associados, a princípio, outros dois países: Chile (1995) e Bolívia (1996)

experiência da Comunidade Européia: é bem mais fácil fazer acordos comerciais do que culturais e sociais. Sem dúvida nenhuma, é mais fácil negociar bens, e talvez até mesmo serviços, do que culturas, hábitos, tudo aquilo que está muito mais ligado à afetividade, à subjetividade dos indivíduos, e que acaba constituindo a agenda social." (OLIVEIRA in VOGEL & NASCIMENTO, 1999, p. 37)

Recuperando os diferentes elementos apontados no decorrer deste livro, perguntamos: será que a integração no Mercosul está propondo um "novo inferno" para as mulheres sul-americanas, ou esse inferno já está instalado entre nós, mulheres e homens trabalhadores do Mercosul, independentemente desses processos de integração? Será que esses processos de integração poderiam constituir novos e mais importantes fóruns e ferramentas para as reivindicações das trabalhadoras à maneira européia?

Num documento produzido pela CUT lê-se o mesmo interrogante e uma resposta não unívoca: "*O Mercosul é positivo para os trabalhadores? As mulheres são as mais prejudicadas? Sem querer tergiversar, ou sair pela tangente, como se diz no Brasil, a melhor resposta poderia ser: sim e não, porque ainda não existem elementos suficientes para se medir o impacto da integração comercial sobre a produção e o mercado de trabalho, e, principalmente, porque do ponto de vista da regulação laboral, ainda não há nada estabelecido no âmbito do Mercosul.*" (CUT, 1997, p. 35)

Lamentavelmente, o nível de exposição das mulheres aos impactos derivados da articulação de processos de ajuste estrutural, reestruturação produtiva e integração supranacional no Mercosul poderia ser muito alto, devido à sua significativa participação no mercado de trabalho, às características dessa participação, e ao aumento das tarefas de reprodução social que as mulheres são obrigadas a assumir em face da redução dos gastos sociais – principalmente em saúde e educação.

Segundo ESPINO (in VOGEL & NASCIMENTO, 1999), as formas particulares que assumem os processos de integração delimitam a magnitude e o tipo de distribuição dos custos e benefícios econômicos e sociais resultantes. No caso das mulheres sul-americanas, que conformam um grupo social heterogêneo, os efeitos da integração supranacional dependerão, em grande parte, da sua inserção nos sistemas educativos, no mercado de trabalho, nas famílias, nas vidas políticas nacionais, entre outros aspectos. Trata-se de um grupo social heterogêneo, com algumas características comuns, porém com especificidades marcantes, que estabelecem por sua vez conjuntos diferentes de reivindicações e demandas.

Uma maneira de subsidiar a obtenção de benefícios e a diminuição dos possíveis riscos é antecipar-se estrategicamente, garantindo a inclusão da igualdade de oportunidades em todas as políticas públicas nacionais e supranacionais, e paralelamente promovendo mecanismos para que as mulheres participem ativamente do processo de integração¹². De alguma maneira, a proposta política contida nessa afirmação destacaria a necessidade de agir sobre as contradições apontadas, apoiando as possíveis tendências positivas e visando eliminar os elementos negativos da contradição.

No caso da inclusão da igualdade de oportunidades nas políticas públicas, a experiência europeia tem demonstrado a importância fundamental das políticas estruturais comunitárias e do princípio do *mainstreaming* para melhorar as perspectivas das mulheres, reduzindo as disparidades existentes entre homens e mulheres na taxa de atividade, no nível de formação, no acesso e promoção no mercado de trabalho e na participação na tomada de decisões. O propósito de uma política pública supranacional dessa natureza consistiria em estabelecer patamares básicos ou parâmetros desejáveis de bem-estar a serem alcançados, com adesão e respeito por parte dos países-membros do bloco integrado: "...é particularmente útil a comparação com o processo de integração tal como se deu na Europa. Apesar da diversidade cultural, histórica e econômica existente, foi possível construir um processo de integração que levou em conta especificidades locais e que teve como perspectiva a necessidade de equalização das condições socioeconômicas entre os países. O estabelecimento dessa meta como ponto de partida fez com que as políticas de integração tivessem um novo sentido." (CEPIA, 1999, p. 8)

Uma questão primordial é a harmonização da legislação trabalhista com inclusão do princípio de igualdade de oportunidades, considerando as garantias já conquistadas pelas trabalhadoras dos países-membros (isto é, nivelando a legislação por seu aspecto mais favorável). "Em termos jurídicos, o Mercosul tem avançado no âmbito do Direito Comercial e Tributário, além da temática trabalhista e pouco ou quase

12 "Distintas autoras han identificado lo que se conoce como *necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres*: las primeras, se derivan de los roles ocupados por las mujeres en la sociedad, y varían de acuerdo al ciclo de vida de la mujer, su pertenencia de clase y su origen cultural. Los intereses estratégicos, surgen de un análisis global de la posición de las mujeres en las relaciones sociales, en el campo económico, político y social y están vinculados al cambio de los roles sociales adscritos a la división sexual del trabajo, y a la transformación de las mujeres en sujetos sociales capaces de controlar sus condiciones de vida e intervenir en la orientación de la dinámica social (Molyneaux, M.: 1985; Moser, C.: 1991)." ESPINO in FAUSTO, 1999, p. 51.

nada em termos dos direitos humanos tomados em uma perspectiva mais abrangente. Esse quadro reflete a composição dos atores historicamente envolvidos no debate sobre integração regional, qual seja governos, setores comerciais e sindicatos. (...) Analisando a legislação relativa ao Mercosul, avaliamos que, paulatinamente, vêm sendo incorporados aos documentos princípios que têm a democracia e os direitos humanos como parâmetro. Comparando porém com a experiência da União Européia, ainda é bastante tímida a incorporação desses princípios no âmbito do Mercosul. Os direitos trabalhistas obtiveram os maiores avanços, com a assinatura da Carta Sociolaboral. (...) No marco desse quadro normativo e à luz dos parâmetros já adotados pelo Mercosul enquanto organização internacional e intergovernamental deveria ser adotada a norma mais benéfica em cada matéria analisada. Isto significa, por exemplo, que, no âmbito dos direitos sociais, não seriam aceitos retrocessos, prevalecendo a legislação mais progressista vigente em qualquer um dos países." (PITANGUY & HERINGER, 2001, p. 145-146)

Para tanto é indispensável o conhecimento apurado da legislação e da realidade dos mercados de trabalho compreendidos no Mercosul. Nesse sentido, os antecedentes diretos e indiretos mencionados neste livro constituem fontes mínimas indispensáveis para apoiar o desenvolvimento de uma análise prospectiva sobre as conseqüências da integração, no que diz respeito à participação das mulheres no mercado de trabalho do Mercosul e à formulação de políticas sociais integradas ou comunitárias.

Para uma elaboração de políticas sociais supranacionais que levem em conta as necessidades práticas das trabalhadoras, é preciso considerar, no mínimo, as seguintes questões: "No que se refere aos mercados de trabalho envolvidos, será preciso ter em mente (...) que homens e mulheres deverão ser desigualmente afetados pelo Mercosul, uma vez que os setores da economia e os grupos ocupacionais são sexualizados. (...) Por outro lado, a divisão sexual do trabalho tem alocado as mulheres em postos de trabalho diferentes dos masculinos. (...) Seria igualmente importante que houvesse, no processo de integração, alguma maneira de intervir com o objetivo de eliminar a segregação sexual existente, cujos efeitos nocivos se estendem até a depressão dos salários femininos. Do ponto de vista dos trabalhadores e de suas famílias, seria fundamental que, na formulação de políticas para o Mercosul, se considerasse de maneira explícita a necessidade de

compatibilizar as responsabilidades familiares com as profissionais.” (BRUSCHINI in FAUSTO, 1999, p. 102). Todavia, a formulação de políticas sociais supranacionais com incorporação da perspectiva de gênero depende, em grande medida, da participação das mulheres (e particularmente das trabalhadoras) no próprio processo de integração.

Talvez o desafio maior seja deixar de lado o desconcerto inicial e os interrogantes que, por enquanto, não podem ser respondidos de maneira unidirecional, e batalhar no sentido de transformar o próprio processo de integração supranacional num âmbito de promoção por excelência do empoderamento dos trabalhadores no geral e das mulheres em particular.

Nesse sentido, as centrais sindicais parecem ter compreendido essa necessidade tendo em vista a articulação feita por meio da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul e, principalmente, a partir da criação da Comissão de Mulheres. A criação dessa comissão é considerada por algumas especialistas como o passo mais importante em termos de representação dos interesses das trabalhadoras no contexto integrado. Por essa via, as centrais sindicais e outros organismos (nacionais e internacionais) têm batalhado pela inclusão do “princípio de nivelção por cima” dos direitos obtidos pelas trabalhadoras dos diferentes países-membros na harmonização de políticas públicas na área de emprego e renda do Mercosul, como por exemplo: a ratificação de Convenções da OIT, a elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais e a inclusão do enfoque de gênero em toda a agenda prevista no subgrupo especializado em questões trabalhistas (atual Subgrupo 10, de composição tripartite, com participação dos trabalhadores, dos empresários e dos governos).

Os avanços apontados (na Parte I e na Parte III deste livro) ainda são muito incipientes. Por exemplo, a democratização dos espaços de proposição, deliberação e procura de consenso, por meio da integração de outros atores sociais ao FCES, tem sido polêmica e difícil, graças ao caráter fundamentalmente econômico e comercial da concepção predominante de integração supranacional.

Por outro lado, quando comparamos as condições de trabalho e as atribuições da REM com aquelas da Unidade de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres e de Política de Família, da União Européia ou ainda, o conteúdo dessas resoluções do Grupo do Mercado Comum com as diretrizes européias em matéria de igualdade

de oportunidades entre homens e mulheres, percebemos que o caminho a ser percorrido/construído ainda é muito longo... "O caminho para se garantir a meta de incorporação da perspectiva de gênero à agenda social do Mercosul apenas se esboça. É necessária a participação de todos os atores e, em especial, das mulheres, que a partir de suas diferentes representações e inserções, deverão manter-se organizadas, informadas e atuantes para definir e acompanhar as políticas de integração que irão determinar o seu futuro." (PAULI in VOGEL & NASCIMENTO, 1999, p. 13)

Cabem, ainda, algumas considerações finais, ressaltando novamente a necessidade e pertinência de continuar trabalhando no âmbito da integração supranacional, apesar das crises nacionais vivenciadas pelos países do bloco, pois há quem considere o Mercosul matéria do passado. É, precisamente, por conta dos problemas que enfrentamos, que não podem ser deixados de lado esses processos de globalização e de integração na pesquisa acadêmica e na gestão política, especialmente no que diz respeito às conseqüências para as relações de gênero.

Por um lado, é inaceitável considerar que o que aconteceu há dois anos seja "história", encerrada, sem desdobramentos, sem articulação com o presente. Não é à toa que os movimentos pela defesa dos direitos humanos, nos países do Mercosul e após as ditaduras militares, reclamam pela "memória ativa" das comunidades, recordando e fazendo presente no dia-a-dia os compromissos e os problemas que deveremos enfrentar (nós e nossos filhos e nossas filhas) por conta do que foi feito e do que não foi realizado no passado. O passado, no mínimo, nos define/limita ao mesmo tempo em que nos potencializa, segundo o relacionamento que estabelecemos com ele.

Por outro lado, as profundas crises vivenciadas pelos nossos países não deveriam fazer-nos deixar o caminho da integração, mas ao contrário, pois fica cada vez mais evidente que as crises não são nacionais e, portanto, suas soluções também não poderiam sê-lo. Hoje, mais do que nunca, as soluções deveriam ser procuradas a partir da ação solidária dos países, principalmente entre aqueles que compartilham problemas econômicos, políticos, sociais e culturais da mesma natureza. A força deverá ser procurada na atuação internacional conjunta, e não no isolamento que leva a acreditar que poderemos sair sozinhos dos nossos problemas, como se esses problemas e suas raízes fossem matéria nacional.

Para concluir, as conseqüências contraditórias apontadas, os avanços e retrocessos registrados não deveriam ser fundamento para o descaso das problemáticas de gênero nos processos de integração supranacional e na formulação de políticas públicas (nacionais e comunitárias). Pelo contrário, constituem importantes desafios de nossas sociedades na atualidade, com a oportunidade única de batalhar na prática e na estratégia por uma sociedade democrática com verdadeira justiça social.