

3

Diferentes visões do “desenvolvimento” em Monterrey: consenso de quem?

“Women’s networks wondered how much is the Monterrey Consensus a consensus.”
Tacko Ndiaye, Network of African Women Economists

3.1

Introdução

A relação com as Organizações Internacionais (OIs) é característica da história dos Movimentos Feministas Transnacionais (MFTs). Diversos temas estiveram na pauta dessa relação – como a questão dos direitos civis e políticos das mulheres ainda na época da Liga das Nações. Porém, o tratamento das questões econômicas pelos movimentos não foi tão natural quanto no caso da violência contra as mulheres ou dos direitos sexuais e reprodutivos. Em razão da sua linguagem técnica econômica, a área de políticas de desenvolvimento foi por algum tempo quase impermeável às teorias feministas, tradicionalmente ligadas à antropologia e a outras ciências sociais. No entanto, desde a Década da ONU para as Mulheres (1976-85), o tema do desenvolvimento ganhou espaço considerável nas lutas feministas dentro do sistema ONU, embora tenha alcançado menos proeminência que outras questões nas OIs.

No entanto, foi justamente quando a área de estudos do desenvolvimento e as políticas das OIs (mais especificamente das MEIs – instituições econômicas multilaterais, como FMI, Banco Mundial e GATT/OMC) se transformavam, abraçando um projeto intelectual e prático do desenvolvimento centrado no mercado – como se fosse um espaço desprovido de vieses – que os MFTs intensificaram seu ativismo no tema do desenvolvimento. O *timing* dessa intensificação de ativismo não podia ser pior, pois o novo *framework* das MEIs era menos propícia à “efetividade”, no sentido do modelo de Keck e Sikkink (1998). Isso porque as visões dos MFTs do desenvolvimento tinham como foco o papel do Estado como promotor deste processo e partiam de considerações sobre as desigualdades de poder nas relações sociais como estruturantes das relações econômicas. Pode-se dizer, então, que os *frameworks* cognitivos (O’Brien et al,

2000) de MFTs e MEIs eram – e continuam sendo – incompatíveis, como tentei demonstrar no debate sobre o desenvolvimento no capítulo 2.

Algumas características das OIs influenciam as possibilidades de impacto dos MFTs (e outros MSTs), como o grau de independência das pressões externas (determinada pela estrutura de governança e pelos mecanismos de *accountability*), ideologia/cultura organizacional e a existência de funcionários abertos a novas questões (Razavi, 1997).

“Instituições de *policy making* não são monolíticas, nem internamente, nem nas diferentes seções. Ativistas feministas críticas que não aderem ao *framework* neoclássico estão fazendo alianças com as partes do *establishment* do desenvolvimento que perseguem agendas que são inerentemente mais condutivas à equidade de gênero.” (Razavi, 1997: 1117. Tradução minha).

Assim, nem todas as OIs podem ser percebidas como oferecendo os mesmos constrangimentos aos MFTs: o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) é considerado pelos MFTs um importante aliado dentro do sistema ONU. No entanto, a ONU, de forma geral, tem se aproximado do ideário que norteia o pensamento sobre o desenvolvimento nas MEIs, como demonstram o Consenso de Monterrey¹ – que analiso mais a fundo nesse trabalho – e iniciativas como o Global Compact. Essa conjuntura política desfavorável ao tipo de discurso político proposto pelos MFTs ofereceu constrangimentos que limitaram e continuam limitando a capacidade de influência deste. Pode-se dizer, seguindo Tarrow e Della Porta (2005) e Keck e Sikkink (1998), dentre outros (capítulo 2), que as estruturas de oportunidade política estão parcialmente fechadas.

Somente parcialmente fechadas porque o contexto atual também corrobora para a intensificação do ativismo. Isso porque, se o *timing* não foi propício à “efetividade”, paradoxalmente, foi justamente a emergência neoliberal e suas conseqüências que permitiram o aumento de identidade Norte-Sul dentro dos movimentos e a sofisticação do discurso. Assim, existe uma relação dialética entre a estrutura da globalização neoliberal, que oferece constrangimentos e oportunidades, e os agentes, que sofrem constrangimentos, utilizam e criam oportunidades buscando influenciar a estrutura normativa, outros agentes (como OIs e Estados) e o próprio sentido do que conta como político. Afinal, o ativismo

¹ Mais sobre o Consenso de Monterrey adiante.

feminista não se dá em um vácuo normativo, mas em um espaço onde os MFTs buscam legitimar (re)configurações do que é considerado apropriado em determinadas sociedades e as fronteiras do político.

Nesse capítulo, a experiência dos MFTs no processo que culminou na Conferência de Monterrey será apresentada. A partir das contradições dessa experiência, algumas pistas sobre a análise que será feita no capítulo 4 serão delineadas. Antes de chegar ao processo do Financiamento do Desenvolvimento (FfD), no entanto, farei uma breve apresentação do caminho trilhado pelos MFTs mobilizados em torno do tema do desenvolvimento desde a Década da ONU para as Mulheres (1975-84) até o fim da década de 90. Para uma visão mais detalhada desse e de períodos anteriores na história do engajamento entre MFTs e OIs, ver Antrobus (2004) e Jain (2005), além das diversas referências aqui citadas.

3.2

O encontro de diferentes visões sobre o “desenvolvimento”

A “Década da ONU para as Mulheres” (1976-85) foi um período crucial para o engajamento de movimentos, grupos e redes de mulheres em fóruns internacionais. Pela primeira vez, mulheres de todo mundo se reuniram de forma contínua e sustentada para discutir suas condições e posições (Antrobus, 2004). No entanto, foi marcada por tensões Norte-Sul, notadamente em torno da questão de gênero e desenvolvimento, sobretudo em razão da coincidência com a “Década da ONU para o Desenvolvimento”. Muitas mulheres do Norte priorizavam questões de igualdade legal e direitos reprodutivos, enquanto muitas mulheres do Sul enfatizavam questões de desenvolvimento e de justiça social, que lhes pareciam mais urgentes (Moghadam, 2005; Keck e Sikkink, 1998).

Na primeira conferência de mulheres organizada oficialmente pela ONU, que foi também a primeira conferência da “Década da ONU para as Mulheres”, em 1975, realizada na Cidade do México, as delegações oficiais e as ativistas estavam divididas ideologicamente. Para algumas mulheres, a conferência

“constituiu um ‘gesto hipócrita e simbólico’ que resultaria em ‘pouco além de maquiar a realidade’ e ‘resultaria na cooptação da energia das mulheres’. [...] A natureza da conferência da ONU também instigou as mulheres a continuar organizando seus próprios eventos fora das estruturas estabelecidas.” (Joachim, 2003: 256. Tradução minha).

Logo, desde que a questão do desenvolvimento passou a ter maior evidência, apareceu a tensão em torno da percepção sobre a natureza da participação das ativistas como cooptação ou resistência. A organização de iniciativas extra-institucionais passou, então, a ser vista como uma importante saída.

As diferenças Norte-Sul eram, então, extremamente evidentes e segundo Antrobus (2004), havia referência constante a uma certa distinção entre a “perspectiva feminista” e a “perspectiva dos países em desenvolvimento” em relatórios e publicações da conferência. Isso denota a falta de entendimento nos países do Norte em relação à situação das mulheres do Sul, por um lado, e a resistência de mulheres do Sul em se referir a si mesmas como feministas, dada a carga associada ao feminismo como elitista e anti-masculina.

Havia também uma distinção freqüente nos primeiros anos da Década entre “questões de mulheres” e “questões políticas” antes que ativistas e pesquisadoras críticas relacionassem as preocupações das mulheres com as desigualdades sócio-econômicas estruturais entre Norte e Sul e que, sendo assim, as preocupações das mulheres eram políticas. Não que as feministas norte-americanas não entendessem e defendessem que o “pessoal é político”, mas “elas tendiam a pensar nisso em termos de experiências pessoais” e não estruturais (idem: 45; tradução minha).

Na segunda conferência da Década em Copenhague, questões como violência doméstica e sexual começaram a entrar na agenda, mas os temas que dominaram a conferência foram o conflito entre Israel e Palestina, a questão de mulheres refugiadas e o *apartheid*, fazendo com que a mídia descrevesse a conferência como “demasiado política”, em uma interpretação estreita do termo, dado que a igualdade de gênero é uma questão intrinsecamente política (idem: 50).

Essas tensões começaram a diminuir na terceira conferência da “Década da ONU para as Mulheres”, conhecida como Conferência de Nairóbi (1985). Algumas razões contribuía para isso. Por um lado, muitas das participantes já se conheciam e a seus diferentes pontos de vista, dada a interação sustentada ao longo da Década. As perspectivas de mulheres do Sul estavam mais visíveis, elas assumiam posições de liderança no ativismo feminista transnacional e ganhavam mais confiança, o que facilitou a parceria com mulheres do Norte, através da substituição da idéia de “irmandade global” (*global sisterhood*) para

“solidariedade global entre mulheres”, dado que as diferenças não haviam desaparecido, mas pontos de diálogo haviam sido construídos ao longo da Década (idem: 53). O feminismo desempenhou um papel essencial nesse diálogo:

“enquanto o feminismo havia sido marginalizado no México e em menor medida em Copenhagen, aqui em Nairóbi, este foi central para a organização, destacando o fato de que o feminismo, baseado na análise das relações de poder estruturadas entre homens e mulheres, também poderia ajudar as mulheres a entender outras relações de poder estruturais entre outros grupos – ricos e pobres, negros e brancos – e até países. O feminismo era visto como uma política tão relevante para as mulheres do Terceiro Mundo como era para as mulheres da América do Norte e Europa.” (idem: 57. Tradução minha).

Além disso, a questão da violência contra as mulheres passou a ser abordada de forma mais substancial, permitindo às ativistas encontrar uma causa comum, onde havia menos divergências (Keck e Sikkink, 1998).

“Em contraste com a Conferência na Cidade do México em 1975, as mulheres em meados da década de 80 tinham se desenvolvido em um força política capaz de exercer pressão. Com uma questão [violência contra as mulheres] as unindo, elas aprenderam a ir além das diferenças nacionais, geográficas e políticas.” (Joachim, 2003: 256. Tradução minha).

Além disso, como visto no capítulo anterior, a crise na década de 70 e as conseqüentes feminização da pobreza e feminização do trabalho (Moghadam, 2005), ou seja, o novo modelo econômico e as suas conseqüências para as mulheres de todo o mundo teriam construído pontes e feito com que as mulheres do Norte também vissem a questão da justiça social como essencial.

Assim, foi apenas a partir da chamada “terceira onda feminista” (ver Quadro 3.1) que o ativismo em torno de gênero e desenvolvimento conseguiu aglutinar uma identidade comum para a construção de coalizões, ou seja, em razão da convergência da percepção de que o novo projeto de desenvolvimento acentuava ainda mais as desigualdades de gênero com as quais os MFTs tanto se preocupavam. Em 1985, por exemplo, no Fórum de ONGs que marcou o fim da “Década das Nações Unidas para as Mulheres”, foi lançado um dos MFTs mais influentes nas duas décadas seguintes: Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).

Quadro 3.1: As ondas feministas

Primeira onda feminista	Segunda onda feminista	Terceira onda feminista
A partir do movimento sufragista do século XIX	A partir dos movimentos feministas nos EUA e Europa da década de 60, acarretando debate global	A partir do Ano Internacional das Mulheres em 1975 e da “Década da ONU para as Mulheres” (UN Decade for Women) de 1976-85
Impulsionadas por conferências internacionais		
Período formativo (final do século XIX/início do século XX): nível de organização relativamente baixo; e período do entre-guerras : proliferação de ONGs cada vez mais formalizadas (sede em Genebra) com OIs (Liga das Nações e OIT) como alvo	Período pós-45 : proliferação e consolidação de redes e organizações de mulheres, com maior densidade de relações com OIs	
	Emergência de OIs criou novas arenas: Inter-American Commission on Women (década de 20) e UN Commission on the Status of Women (década de 40)	Três conferências da Década das Mulheres (Cidade do México em 1975, Copenhagen em 1980 e Nairóbi em 1985) e encontros preparatórios para Cairo em 1994 e Beijing 1995 serviram para criar e solidificar redes
	Adoção da CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) pela UN Commission em 1979	Aumento da ratificação da CEDAW

Elaboração da autora, a partir de categorias de Keck e Sikkink (1998: 168-169), e Berkovitch (1999: 101-102)

O processo de construção de coalizões por parte dos MFTs esteve ainda mais em evidência na década de 90, período marcado pelo entusiasmo em torno das conferências organizadas pela ONU. Com o fim da Guerra Fria e sua polarização, o início da década de 90 foi marcado pelo otimismo acarretado também pela onda de democratização e a possibilidade de cooperação internacional renovada (Alves, 2001). A Conferência de Monterrey, em 2002, foi um das últimas grandes conferências e aconteceu em um período de grande

desânimo em relação ao processo de encontros na década de 90. Entender essa mudança de perspectiva é fundamental para entender as expectativas das feministas com essa conferência e as contradições envolvidas. Por conseguinte, apresento brevemente a seguir a experiência dos MFTs nas conferências da ONU na década de 90 e também em espaços não institucionais.

Diversas organizações, redes e movimentos da sociedade civil participaram amplamente desse processo, alcançando alguns sucessos, do ponto de vista destes movimentos. Os MFTs em especial perceberam as conferências como espaços essenciais para avançar a perspectiva das mulheres em diversos temas. Para tanto, esses movimentos aperfeiçoaram suas táticas de ativismo ao longo da década. O sistema de Women's Caucus foi desenvolvido pela ONG feminista WEDO (Women, Environment and Development Organization), em Nova York, durante a preparação para a primeira grande conferência da década: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED ou Rio-92), realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Segundo o sistema de Women's Caucus que seria amplamente utilizado em Monterrey, as ativistas se encontram a cada manhã antes das reuniões das conferências a fim de discutir as negociações do dia anterior, trocar informações e decidir a estratégia de *lobby* para o dia que se inicia. Desde então, o Women's Caucus tem sido usado como estratégia de participação de ativistas nas conferências da ONU (Joachim, 2003).

Para os MFTs, o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Conferência de Viena) em Viena, em 1993, foi considerado um avanço em parte, resultante do seu ativismo. Além disso, em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD/CIPD ou Cairo) no Cairo, as delegações negociaram uma Plataforma de Ação focando nos direitos reprodutivos das mulheres ao invés de metas demográficas para o planejamento e controle do crescimento populacional (idem). Apesar da sensação geral de êxito, no Cairo, as divergências entre feministas mais radicais e as mais pragmáticas se mantinham. No entanto, ao contrário das divergências do início da “Década da ONU para as Mulheres”, no Cairo, estas foram usadas a favor das feministas participando do processo por meio da formação de coalizões.

“Enquanto organizações pragmáticas se fiaram de suas conexões dentro do *establishment* de população e pressionaram por direitos reprodutivos e a agenda de

saúde reprodutiva dentro da ONU, as radicais continuaram a trabalhar a partir de fora de instituições estabelecidas. Elas mobilizaram pressão política, mantiveram um voz crítica no processo e cobraram a responsabilidade das que trabalhavam dentro da ONU.” (idem: 266. Tradução minha).

Provavelmente, o exemplo mais visível de articulação dos MFTs seja a sua participação na Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher (FWCW/QCMM ou Conferência de Beijing), em Beijing, na China, em 1995. Esta foi a maior e a mais influente de todas as conferências mundiais sobre a mulher. Cerca de 180 delegações governamentais, quase 5000 delegados e 4000 integrantes de organizações não-governamentais reuniram-se para discutir temas relacionados à mulher. Foi uma ocasião única para os grupos e as organizações de mulheres se encontrarem (Dufour, 2005). A “Plataforma de Ação de Beijing” é considerada pelos movimentos feministas como um avanço em termos de normatização internacional dos direitos das mulheres e com relação a diversos outros temas relacionados às mulheres, como o desenvolvimento.

No entanto, depois de meia década de discussões balizadas pela crença nos direitos humanos e no desenvolvimento, e de alguns documentos assinados, os movimentos sociais começaram a perceber os limites do espaço de debate institucional da ONU. Os constrangimentos, ao invés das oportunidades estruturais para o ativismo, tornaram-se mais evidentes. Ficava cada vez mais claro para os movimentos que as políticas econômicas dos Estados e das MEIs, durante a década de 90, tinham tomado rumo contrário aos compromissos normativos discutidos nas conferências da ONU.

Como os fóruns da ONU na década de 90 se mostravam limitados e questões importantes como o impacto das Políticas de Ajuste Estrutural e outras políticas das MEIs entravam na agenda dos movimentos, os MFTs e outros MSTs passaram a voltar boa parte dos seus esforços para a contestação das MEIs. No entanto, enquanto a ONU baseia seu discurso em valores de tolerância e de respeito aos direitos humanos e é mais acessível às demandas dos MFTs, as MEIs baseiam-se em *frameworks* cognitivos da economia neoclássica que são muito menos permeáveis ao ativismo feminista (O’Brien et al, 2000). Apesar desse tipo de dificuldade, os MFTs têm cada vez mais percebido as MEIs como alvos imprescindíveis de ativismo feminista. Essa foi uma das razões, aliás, da visibilidade da Conferência de Monterrey para os movimentos, já que Banco Mundial, OMC (Organização Mundial do Comércio) e FMI envolveram-se no

processo de uma forma sem precedentes na história das conferências da ONU, como falarei mais adiante.

Ainda antes de Monterrey, em razão da necessidade de se dirigir às MEIs, os MFTs engajaram-se na onda de protestos contra o que percebiam como o papel desses interlocutores como guardiões de uma agenda de desenvolvimento muitas vezes vista como imperialista. Protestos como os do Movimento Zapatista no México, em 1994, seguidos por manifestações públicas paralelamente a grandes eventos das MEIs, como em Seattle durante encontro da OMC, em 1999, ou os Fóruns Sociais Mundiais em paralelo ao Fórum Econômico de Davos, desde 2001, fazem parte de um processo de crítica à globalização neoliberal e ao projeto de desenvolvimento associado promovido pelas MEIs.

Assim, um ativismo mais centrado em protestos de rua e boicote aos encontros oficiais, em oposição à globalização neoliberal, tornou-se evidente a partir da segunda metade da década de 90, com o crescente foco nas MEIs como alvos. Os movimentos feministas não estavam fora desse processo, embora as preocupações feministas, segundo teóricas feministas e representantes de MFTs entrevistadas, estivessem marginalizadas.

Nesse sentido, Eschle (2005) afirma que o feminismo é representado por algumas pessoas como operando no espaço da identidade e da cultura, como na teoria dos “novos movimentos sociais”, em contraste com “velhos movimentos” preocupados com a redistribuição material. Isso coloca o feminismo em uma posição de distanciamento do movimento antiglobalização, que retomaria as preocupações dos “velhos movimentos sociais”. No entanto, esse tipo de abordagem falha em perceber que identidade e desigualdade econômica não são preocupações incompatíveis e que, desde a “Década da ONU para as Mulheres”, vários movimentos feministas estiveram preocupados com as relações entre opressão de gênero e opressão econômica. Ou seja, apesar da marginalização do feminismo nos movimentos anti-globalização, algumas feministas participaram no processo com entusiasmo, como afirma a ativista e teórica feminista Gigi Francisco em entrevista concedida a mim:

“A luta na OMC tornou-se a mais proeminente. Porque os movimentos sociais estavam lá, os movimentos de mulheres tinham que estar lá. [...] Nós reivindicamos nosso lugar na luta, porque era o espaço mais controverso. [...] Foi um momento histórico do qual nós não podíamos não fazer parte.” (Francisco, 2006. Tradução minha).

Em razão da participação neste processo de crítica às OIs em geral, já que a ONU era percebida como cada vez mais próxima das MEIs com relação a temas econômicos, algumas divergências internas dos MFTs ficaram mais uma vez evidentes no momento de decidir (1) se participavam através de iniciativas oficiais institucionais lançadas pela ONU (como o processo de discussão que culminou na Conferência para o Financiamento do Desenvolvimento de 2002) e pelas MEIs (como o *External Gender Working Group*, lançado pelo Banco Mundial), (2) se organizavam campanhas para boicotar e protestar contra as discussões oficiais, ou (3) se simplesmente ignoravam essas iniciativas.

“Em 1995, [o presidente do Banco Mundial] Wolfenson foi a Beijing. E em um encontro sobre gênero e economia, Wolfenson, em resposta a um desafio proposto por Gita Sen e algumas outras feministas, se comprometeu a formar um External Gender Working Group (EGWG) para o Banco. Então em 1996 o EGWG foi formado. [...] Nesse momento, já havia uma rede chamada Women’s Eyes on the Bank. [...] Houve de fato uma tensão dentro da rede quando alguns de seus membros, incluindo DAWN, concordaram em participar no EGWG. [...] “estamos sendo cooptados?” Da parte daqueles que disseram “nós precisamos participar”, primeiramente em reconhecimento do fato que era uma resposta oficial e que era apreciada. E também para descobrir se tal resposta não foi simplesmente uma resposta vazia e para assegurar que o Banco iria realmente tentar fazer alguma coisa a respeito.” (idem).

O dilema presente, portanto, era o de engajar-se no debate com o *mainstream*, correndo o risco de ser cooptado e legitimar o discurso ao qual se opunham a princípio, ou buscar uma estratégia de resistência através do desengajamento. Alguns dos dilemas políticos que os MFTs enfrentam ao se relacionar com as MEIs dizem respeito ao tipo de alianças e compromissos e à modificação de agenda e da linguagem dos MFTs, decorrentes do contato com as MEIs (Razavi, 1997). Uma resposta foi instrumentalizar os argumentos ligando justiça de gênero a eficiência de mercado, crescimento e desenvolvimento de recursos humanos – estratégia associada a WID e bastante criticada por teóricas de GAD (ver capítulo anterior). Outro tipo de resposta foi fazer alianças com funcionários das OIs que perseguiram agendas alternativas às de suas organizações (idem: 1111-1112).

No entanto, esta segunda estratégia é dificultada pela desconfiança de muitos MFTs em relação ao *staff* das MEIs, mesmo aqueles com inclinações ideológicas diferentes. Por outro lado, os próprios funcionários das MEIs percebem a limitação de perseguir discursos alternativos ao *framework* da

organização em que trabalham, enquanto buscam construir uma carreira dentro da mesma (O'Brien et al, 2000).

Assim, a decisão sobre a construção de *framings* de campanha não é um processo sem disputas. Divisões ideológicas a respeito dos valores e abordagens da questão são essenciais na construção do discurso. E estas mesmas disputas vão influenciar a forma como os MFTs decidirão dialogar/resistir às organizações alvo. A decisão de participar de encontros oficiais não implica necessariamente cooptação ao ou legitimação do discurso dominante, pois depende de como os MFTs fazem o *framing* da questão, ou seja, se mantêm o discurso que buscavam a princípio ou se cedem a abordagens mais instrumentais. Essa tensão entre os critérios de justiça de gênero e as estratégias associadas de cooptação ou resistência estavam mais do que nunca presentes na relação dos MFTs e das OIs, no momento em que foi lançado o processo que culminou na Conferência de Monterrey, apresentado a seguir.

3.3

A Agenda do Financiamento do “Desenvolvimento”: Introdução

Como visto anteriormente, na década de 90, os Movimentos Sociais Transnacionais (MSTs) participaram de diversas conferências da ONU sobre diversos temas sociais. No entanto, por mais que estabelecessem compromissos em torno de questões de desenvolvimento, estas conferências não abordavam a questão da fonte dos recursos para as metas e compromissos propostos. Esse era então o pano de fundo do processo de discussões chamado Financing for Development (FfD), lançado pela Assembléia Geral da ONU no final de 1997 (A/RES/52/179), com a visão oficial de “criar uma parceria ampla para o desenvolvimento.”

A participação dos MFTs na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento - FfD (também conhecida como Conferência de Monterrey), ocorrida em 2002 será feita aqui, tendo como fio condutor da narrativa a análise dos fatos em ordem cronológica. Pouca ou nenhuma atenção foi dada à visão da ONU e outras Organizações Internacionais (OIs) e de demais *stakeholders* sobre o processo. As fontes primárias e secundárias da análise realizada aqui são as entrevistas com representantes de MFTs, os documentos e

análises emitidos por estes e a observação de um encontro de *follow-up* da Conferência na Assembléia Geral da ONU em outubro de 2007.

Pode-se alegar que tal privilégio da percepção dos MFTs poderia acarretar uma visão distorcida do processo. No entanto, apesar de acreditar que uma análise mais ampla possa ser interessante, acredito que o foco na percepção dos MFTs é suficiente para os objetivos propostos nessa pesquisa. Isso porque pretendo analisar no próximo capítulo a experiência única dos MFTs no processo de Monterrey à luz do arcabouço teórico apresentado no capítulo anterior.

3.4 A Agenda de Monterrey

Segundo o então integrante do time do Secretariado da ONU que preparou a Conferência, Barry Herman (2001), ainda antes de ser lançada, a iniciativa FfD já estava cercada de desconfianças em razão da história de polarização Norte-Sul do debate sobre temas financeiros e de comércio na ONU, fazendo com que a discussão em torno do financiamento do desenvolvimento fosse constantemente adiada. Ainda segundo um relatório de 1999 da própria ONU:

“O financiamento do desenvolvimento tem historicamente sido um tópico altamente político. Países do Sul mais pobres consideram que o financiamento seja a questão-chave do desenvolvimento e têm consistentemente clamado por uma conferência da ONU, enquanto países do Norte têm resistido a tal conferência e preferem focar em questões de mobilização de recursos domésticos e boa governança.” (Clarke, Rich, Heninger, 1999: 14. Tradução minha)

Na ocasião do lançamento da iniciativa, a Assembléia Geral enfatizou resoluções anteriores para “o fortalecimento da cooperação entre o sistema de desenvolvimento da ONU e as instituições de Bretton Woods” (A/RES/52/179). Na visão da ONU e das representantes de MFTs entrevistadas, a presença de Banco Mundial, FMI e OMC no processo era fundamental para que realmente pudesse se discutir a coerência de políticas para o financiamento do desenvolvimento. Em abril de 2000, a Assembléia Geral aprova, então, as propostas a respeito da modalidade de participação do Banco Mundial e as recomendações de participação das instituições de Bretton Woods e da OMC nos encontros do Comitê de Preparação da Conferência, ambas feitas pelo próprio Comitê.

No entanto, segundo o Secretário Herman (2001), a ONU considerou necessário preparar o ambiente para que as MEIs, cruciais neste processo, não o percebessem como um espaço para a ONU ditar as regras sobre a arquitetura financeira, monetária e comercial internacional. A preparação do ambiente teria começado a partir de 1998 com os diálogos entre ONU, Banco Mundial, FMI e OMC em torno da necessidade de maior coerência nas políticas, iniciativa que já havia recebido críticas dos MFTs². Este diálogo anterior facilitou a participação das MEIs no processo FfD: o Banco Mundial elaborou os termos de sua participação a partir de março de 2000, o FMI começou a participar em fevereiro de 2001 e alguns meses depois, a OMC estabeleceu o canal de participação através de seu Trade and Development Committee (Herman, 2001). Segundo o Secretário Herman (idem: 176. Tradução minha): “A iniciativa marca o esforço mais intenso já feito para abrir comunicação entre as diferentes organizações internacionais em relação a questões financeiras.”

Essa é a visão oficial da ONU e representantes de grupos da sociedade civil tendem a concordar que Monterrey foi um processo com envolvimento de instituições econômicas multilaterais de forma sem precedentes na história das Conferências da ONU. Segundo Aldo Caliari, do Center of Concern:

“O Banco Mundial, o FMI e a OMC, assim como o setor empresarial e a sociedade civil, se envolveram de forma sem precedentes. As organizações multilaterais eram rotineiramente consultadas no desenho dos documentos sendo debatidos.” (Caliari, 2002: 1. Tradução minha).

Graciela Rodriguez, coordenadora da International Gender and Trade Network, em entrevista concedida a mim, aponta o que ela considera serem os fatores que levaram a um envolvimento das OIs de forma diferente do que costumava acontecer em outras conferências da ONU:

“As outras conferências da Nações Unidas foram muito setoriais. Quem se envolvia em cada uma delas eram os setores, tanto das Nações Unidas como dos movimentos sociais, mais ligados com cada agenda. E outros atores podiam ser convidados. Só que eu acho que nessa, como o tema era o financiamento de toda a agenda, o que era importante era juntar, transversalizar todo esse debate com todos os setores, inclusive os órgãos do financiamento. Além disso, acho que coincidiu com uma época que a agenda da OMC estava crescendo e impactando muito as outras agendas, ficando meio que por cima das outras agendas. E tanto o Banco Mundial quanto o FMI já percebendo as falhas, as críticas... e realmente entraram

² “Esforços para sistematizar políticas e acordos nas discussões e negociações no FMI, Banco Mundial e OMC criaram pressão ainda maior para os países em desenvolvimento adotarem a liberalização do mercado, a desregulação e a privatização” (Floro e Hoppe, 2005: 9; tradução minha).

num processo de falta de credibilidade. Isso foi se dando em vários anos, 1998, 1999... e eu acho que começou a se falar muito de coerência de políticas... então eu acho que essa foi a questão da diferença. Diferente pelo momento de inflexão do modelo a começar a queda, cada vez mais questionado, colocado em juízo.” (Rodriguez, 2007).

Os instrumentos oficiais de envolvimento da sociedade civil também foram diferentes do que se fazia até então em conferências da ONU. As consultas específicas à sociedade civil e a participação no sistema de mesas redondas fizeram do processo FfD um novo modelo de fórum multilateral. As representantes de MFTs entrevistadas, como Marina Durano e Nadia Johnson, fizeram menção a esse modelo como um avanço. No entanto, muitas organizações da sociedade civil, principalmente a partir do quarto PrepCom, reclamaram que suas falas nas mesas redondas eram quase que suprimidas da ata da mesa e que muitas vezes elas eram agendadas para falar ao fim do dia, quando muitos delegados já haviam deixado a sala. Isso implica dizer que ter acesso à exposição de idéias não significa que elas serão necessariamente consideradas. As relações de poder permeiam também a (des)consideração dos discursos proferidos.

Também em razão disso, o entusiasmo foi dando lugar à rejeição ao longo do processo. Ao longo das reuniões do Comitê Preparatório, as versões de rascunho do Consenso de Monterrey (que viria a ser o documento adotado pela Conferência) foram sendo “enxugadas”, até que propostas importantes sumissem por completo, como será discutido adiante.

Logo no início do processo, um Grupo de Trabalho Ad-hoc (Ad-hoc Open-ended working group) foi criado (A/RES/52/179) com o objetivo de preparar um “relatório contendo recomendações sobre a forma, escopo e agenda da consideração de alto nível internacional intergovernamental do tópico do financiamento do desenvolvimento”. O Comitê Preparatório FfD (“FfD Preparatory Committee”) foi criado dois anos depois (A/RES/54/196). O staff do comitê estava localizado no Department of Social and Economic Affairs (DESA) da ONU e incluía oficialmente UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), PNUD e Banco Mundial, além da colaboração do FMI, OMC, OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), OIT e membros da sociedade civil credenciados no ECOSOC (Conselho Econômico e Social). Este comitê se reuniu cinco vezes em quatro “PrepComs” (encontros de preparação) (maio-junho de 2000, fevereiro e

maio/outubro de 2001 e janeiro de 2002, dois meses antes da conferência). Cada um desses momentos e eventos envolvidos serão analisados a seguir.

3.5

PrepCom I, Consultas Regionais, Consulta da Sociedade Civil e Consulta com a Comunidade Empresarial

No PrepCom I (maio-junho/2000), a agenda preliminar foi adotada. Os seis grandes temas que entraram na agenda FfD e, posteriormente, no Consenso de Monterrey foram: Mobilização de recursos domésticos para o desenvolvimento, Mobilização de recursos privados internacionais, Comércio internacional como motor para o desenvolvimento, Cooperação financeira e técnica internacional, Dívida externa e Questões sistêmicas (coerência dos sistemas monetário, financeiro e comercial internacionais). Sobre esse primeiro PrepCom, pouca ou nenhuma menção é feita nos documentos dos MFTs que já estavam envolvidos, dado que o processo estava apenas se iniciando.

Nos meses seguintes daquele mesmo ano, consultas regionais foram organizadas pelas Comissões Econômicas da ONU em colaboração com a UNCTAD (Ásia e Pacífico em agosto; América Latina, África e Ásia Ocidental em novembro; Europa em dezembro). Além disso, uma consulta com membros da sociedade civil (novembro) e outra com a “comunidade empresarial” (dezembro), ambas em New York, também se deram no âmbito do Comitê Preparatório (ver Quadro 3.2) (WEDO e UNIFEM, 2002; DAWN, 2004).

Alguns MFTs estiveram presentes nesses encontros. O papel de uma organização de mulheres foi extremamente importante na aglutinação de diferentes MFTs: Women’s Environment & Development Organization (WEDO). WEDO coordenou e a UNIFEM financiou um projeto chamado “Investing on Women” com o objetivo de aproximar os MFTs do processo FfD (Zeitlin/WEDO, 2002). O papel desempenhado por WEDO se deve não só a seu comprometimento, como à sua localização privilegiada em New York, seu *expertise* em *lobby* na ONU e seu trânsito facilitado com a UNIFEM. Daí advém um dos problemas do ativismo transnacional que vimos no capítulo anterior que é o privilégio de acesso de organizações localizadas no Norte, próximas as grandes OIs, em detrimento de organizações do Sul. Essa questão será retomada no capítulo 4.

Quadro 3.2: Linha do Tempo do Processo FfD (fatos oficiais e importantes do ponto de vista dos MFTs)

8/dez/1997 Resolução da AG da ONU que lança o processo FfD (A/RES/52/179)

1999

Março e Abril Primeiro e Segundo encontros do Ad-hoc Open-ended Working Group

22/dezembro Resolução da AG da ONU cria o comitê preparatório FfD (A/RES/54/196)

2000

30/maio a 02/junho PrepCom I estabelece a agenda preliminar

02-05/agosto

Consulta regional da Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico (ESCAP), Indonésia

Novembro

06-07

Consulta com sociedade civil em Nova York: Painel “Investing on Women” (WEDO)

09-10

Consulta regional da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Colômbia

15-22

Consulta regional da Comissão Econômica para a África (ECA) em Addis Ababa, Etiópia

23-24

Consulta regional da Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA), Líbano

Dezembro

06-07

Consulta regional da Comissão Econômica para a Europa (ECE), Suíça

11-12

Consulta com a “comunidade empresarial” em Nova York

2001

Janeiro Relatório do Secretário Geral para PrepCom

Fevereiro

12-13 PrepCom II:

- WEDO organiza Women’s Caucus
- Women’s Consultation (WEDO/UNFEM)

Maio

02-08

PrepCom III (parte 1):

- Women’s Caucus Strategy Session (WEDO)
- Taskforce sobre Gênero e FfD (DAW)
- WEDO papers, Women’s Consultation Recommendations, UNIFEM Gender Audit paper

24 Resolução da AG da ONU estabelece data da conferência (A/55/L.82)

Julho

15-17 Seminário DAWN/REPEM sobre FfD em Cartagena de Indias, Colômbia, quando se estabeleceu a Cartagena Iniciativa Feminista

Outubro

Women’s Strategy Session

15-19 PrepCom III (resumido)

2002

14-27/janeiro

PrepCom IV:

- Task Force: Painel sobre “gender mainstreaming and national budgets”

31/janeiro a 7/fevereiro Articulação de MFTs no Fórum Social Mundial II

Fevereiro

25 Taskforce: Day of dialogue on Gender and Financing for Development, em Nova York

Março

14-16 Fórum Global de ONGs, Monterrey, México

18-22 Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, Monterrey, México

Por ora, para entender a participação dos MFTs no processo, devem ficar claras as atividades de articulação desempenhadas por WEDO. Em primeiro lugar, esta ONG (ou MFT, para manter a nomenclatura)³ organizou painéis na Consulta à Sociedade Civil, em novembro de 2000, com a participação de diversas ativistas. Um dos painéis organizados, chamado “Investing on Women”, contou com a presença de “mais de 75 representantes de ONGs, missões da ONU e do Secretariado da ONU [...] para falar sobre formas de empoderar as mulheres além das [comuns] parcerias de micro-crédito e empreendimentos de pequena escala” (Waghray/WEDO, 2001: 3. Tradução minha). Ficava clara a tentativa de enfatizar a necessidade de engendrar (*engender*)⁴ questões macroeconômicas, além das tradicionais políticas microeconômicas, associadas a gênero.

DAWN, um dos MFTs mais engajados no processo, também participou da consulta à sociedade civil em novembro de 2000, quando sua representante, Mariama Williams falou em nome da rede:

“Se de fato devemos acreditar nos pronunciamentos do Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social, da Plataforma de Ação de Beijing, e todo um conjunto de acordos internacionais, assim como no reconhecimento explícito do FMI, do Banco Mundial e da OMC de que eles estavam errados e que o sistema tem problemas – então existe um imperativo econômico, político e moral de seguir de forma diferente.” (DAWN, 2004: 19. Tradução minha).

Ficava clara a expectativa de mudança da forma como se pensava o desenvolvimento. De fato, DAWN descreve sua participação no processo como uma tentativa de engendrar o processo FfD (DAWN, 2004: 19). Já em 2001, DAWN e outros MFTs começam a mobilizar-se em torno do primeiro Fórum Social Mundial, que viria a ser um espaço privilegiado de articulação para esta e outras questões, principalmente a partir de sua edição seguinte.

³ Apesar de seu ativismo, WEDO é um exemplo claro da identidade híbrida de grupos feministas da qual tratei no capítulo anterior. Uma organização com escritório fixo, corpo de funcionários claramente definido e com atuação reduzida no campo (*grassroot*). No entanto, por se tratar de um grupo de ativistas mobilizando em torno de uma agenda de luta política, prefiro manter a nomenclatura MFT.

⁴ Apesar de não ter encontrado uma tradução apropriada para a expressão “engender”, decidi pelo termo comumente utilizado pela literatura de gênero em português.

3.6 PrepCom II e Women's Consultation

WEDO intensifica seu papel articulador a partir da organização de Women's Caucus para o PrepCom II (fevereiro/2001). Como visto antes, o processo de Caucus havia sido estabelecido por WEDO durante as conferências da década de 90 como forma de articulação dos MFTs durante os encontros oficiais para facilitar o *lobby* aos governos. “Nós estávamos seguindo o que cada governo estava dizendo. [...] Nós estávamos editando informes para a imprensa e documentos de *lobby* e trocando informações umas com as outras” (Johnson, 2007. Tradução minha).

Além disso, durante esse segundo PrepCom, WEDO – seguindo a parceria “Investing on Women” com a UNIFEM – organizou uma consulta especial (Women's Consultation), com cerca de 30 representantes de organizações de mulheres de diferentes partes do mundo, que discutiram durante um dia como “trazer uma perspectiva feminista ao processo FfD e identificar prioridades e determinar estratégias para incluir as vozes e experiências das mulheres, especialmente mulheres do Sul” (WEDO e UNIFEM, 2001: 3. Tradução minha).

Essa “Women's Consultation” foi um processo essencial da articulação de organizações de mulheres no processo, durante o qual as presentes concordaram que seu objetivo de longo prazo era “desafiar o *framework* econômico neoliberal” e de curto prazo era “viabilizar que as mulheres tenham um impacto nas políticas econômicas globais dentro do *framework* atual” (Waghray/WEDO, 2001: 6. Tradução minha). Ou seja, concordavam em estabelecer uma estratégia “*inside/outside*” em relação ao processo: de participação e resistência/contestação como será argumentado no capítulo 4. A partir da discussão do *paper* produzido para a UNIFEM pela consultora Maria Floro (Floro, 2001), as participantes decidiram formular recomendações específicas sobre os seis grandes temas da agenda FfD a ser incluídas em um texto conciso. WEDO mais uma vez coordenou a produção e compilação do documento, que foi apresentado na primeira parte do PrepCom III em maio de 2001, como será visto mais adiante.

Ainda sobre o PrepCom II, WEDO já demonstrava preocupação com o processo. Em seu relatório de março de 2001, descreveu o relatório do Secretário Geral para o Comitê Preparatório emitido em janeiro de 2001 como refletindo

“o foco estreito do paradigma de desenvolvimento existente. [...] Visto sob uma perspectiva de gênero, este falha em reconhecer as formas como as instituições de mercado – assim como as não mercantis – existentes são permeadas por *bias* de gênero subjacentes.” (Waghray/WEDO, 2001: 5. Tradução minha).

Além disso, WEDO ressaltou a divisão Norte-Sul das posições dos governos no segundo PrepCom. Segundo esta, os países do Norte, maiores doadores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e de cujas economias se originam boa parte dos Investimentos Financeiros Diretos (FDI),

“argumentam que os recursos domésticos são os meios primários para o financiamento do desenvolvimento. Portanto, eles enfatizam que países em desenvolvimento devem promover um ambiente doméstico ‘favorável e construtivo’, baseado em um *framework* macroeconômico sadio e em uma boa governança.” (Waghray/WEDO, 2001: 4. Tradução minha).

Ou seja, o foco era no que os países poderiam fazer por si mesmos para se desenvolver. Ao contrário, G77 e China demandam por uma “abordagem diferente [...] que distribua os benefícios da globalização mais equitativamente [...], [defendendo que] a mobilização de recursos domésticos não pode ser vista em isolamento do ambiente internacional” (idem. Tradução minha). Essa tensão Norte-Sul se manteria até o final do processo como ficará claro mais adiante.

Outro MFT que produziu um relatório sobre sua participação no PrepCom II foi DAWN. Neste, o entusiasmo com o processo é notório, descrito como uma “oportunidade de propor idéias para os modelos de desenvolvimento global para substituir o Consenso de Washington” (Williams/DAWN, 2001: 5). No entanto, algumas pistas sobre o que estava por vir já se delineavam: no relatório, DAWN explicita preocupação com o fato de que as organizações da sociedade civil não puderam participar da consulta regional latino-americana e não conseguiram obter informações sobre o encontro. Segundo o relatório, “esta experiência lhes fez ter consciência que eles precisavam investir mais tempo no processo de FfD e que elas deveriam formar uma rede de *expertise* para que elas tivessem mais **impacto**” (idem: 6. Tradução e grifo meus). Assim, apesar da experiência negativa, o relatório mostra-se otimista quanto às possibilidades de “impacto”. Esse impacto pode bem ser entendido como a idéia de “efetividade” contida no modelo de Keck e Sikkink (1998). Porém, como será aprofundado no capítulo 4, mesmo quando o processo parece fadado ao “fracasso”, com poucas chances de impacto, alguns MFTs decidem continuar engajados.

3.7 PrepCom III (primeira parte): Task Force

Em maio de 2001, a Assembléia Geral estabelece a data da Conferência para março de 2002 (A/55/L.82). No mesmo mês, acontece a parte 1 do PrepCom III. Algumas iniciativas marcaram a tentativa dos MFTs de engendrar o processo. O “Women’s Consultations” do PrepCom II resultou em um relatório (Women’s Consultations Recommendations) co-assinado por diversas organizações de mulheres e coalizões: WEDO, International Gender and Trade Network (IGTN), Association for Women’s Rights In Development (AWID), World Council of Churches Ecumenical Team (WCC/ET), Freedom From Debt Coalition e Women’s Eyes on the Multilaterals (ALCADECO). Este relatório foi amplamente distribuído para outros grupos de mulheres, outras ONGs, delegações governamentais e oficiais da ONU, com o objetivo de constituir um documento de *lobby* em resposta às poucas menções a gênero no Relatório do Secretário Geral e no *Working Paper* de trabalho do facilitador do FfD (Palmieri/WEDO, 2001).

Esse *Working Paper* do facilitador Mauricio Escanero foi usado como guia para as discussões oficiais. Uma declaração apresentada durante o PrepCom III por uma representante de organizações de mulheres em nome do “Interlinkages Caucus” declara que a menção no *Working Paper* do facilitador de recomendações de ONGs feitas no PrepCom anterior são “um sinal de que tem alguém escutando” (Interlinkages Caucus Statement, 2001). No entanto, recomenda a necessidade de reconhecer que somente focando na condição das mulheres, a pobreza pode ser mitigada (idem).

WEDO (Johnson, 2001(a)) também demonstra preocupação com a pouca menção feita a gênero no *Working Paper*. Segundo esta organização, o documento somente faz considerações a respeito de gênero em uma das seis áreas: a de mobilização de recursos domésticos (especificamente nos contextos de micro-finança e de ambiente doméstico propício). Ainda assim, WEDO demonstra otimismo de que a inclusão de gênero será mais ampla no relatório seguinte do facilitador, dado o ativismo dos grupos de mulheres. A afirmação de que gênero “está começando a entrar aos poucos nos procedimentos oficiais” está contida em um texto sob o título otimista: “Difícil, mas as Mulheres Conseguem Apoio para Gênero em FfD” (Johnson/WEDO, 2001(a): 11. Tradução minha).

A organização de iniciativas como a “Women’s Consultations”, além da articulação que acarreta, tem a grande vantagem de tentar superar a dificuldade que os MFTs têm de lidar com as questões mais técnicas, tão presentes no processo FfD.

Uma outra iniciativa a partir de uma perspectiva de gênero, além da “Women’s Consultation”, que foi estabelecida com mais intensidade a partir deste terceiro PrepCom para superar tais dificuldades foi: a UN Interagency Task Force on Gender and Financing for Development, que chamarei de “Task Force” de agora em diante. A Task Force era gerenciada pela Divisão das Nações Unidas para o Avanço da Mulher (UNDAW) e incluía representantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Serviço de Enlace Não Governamental das Nações Unidas (NGLS), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e da UNIFEM.

O objetivo da Task Force era “garantir que uma perspectiva de gênero fosse refletida no processo preparatório e no resultado da Conferência Internacional” (*website* da UNDAW). Durante, a primeira parte do PrepCom III, em maio, a Task Force se reuniu com o Women’s Caucus para discutir como estabelecer laços fortes entre ambos com o fim de buscar a inclusão de gênero nas deliberações oficiais FfD (Johnson/WEDO, 2001(a)). Além disso, outro esforço da Task Force foi a declaração de sua coordenadora, Angela King – Assistant Secretary General e Special Advisor to the Secretary General on Gender – no encontro oficial. Na ocasião, ela chamou a atenção para a necessidade de incorporar compromissos prévios da ONU em relação a gênero no processo FfD (King, 2001). Não estava completamente claro ainda, mas muitos dos debates da década de 90 ficariam marginalizados no documento final, como veremos mais adiante. A Task Force continuou seu trabalho até as vésperas da Conferência de Monterrey como será demonstrado adiante.

Além do encontro com representantes da Task Force, o Women’s Caucus desenvolveu outras atividades na primeira parte do PrepCom III: encontrou-se diariamente para “desenvolver estratégias para incorporar uma agenda centrada em gênero nos procedimentos gerais” (Johnson/WEDO, 2001(a): 12); tentou articular-se com a comunidade de ONGs mais ampla; participou de dois painéis

com análise de gênero, um organizado por WEDO e outro por UNIFEM; e fez *lobby* de delegações governamentais.

Um último ponto que quero ressaltar em relação ao PrepCom III foi o fato de que o “Steering Committee” do Fórum Global de ONGs – programado para ser realizado paralelo à Conferência – discutiu os planos do evento. Representativo da participação dos MFTs no processo é o fato de que das seis organizações que faziam parte do comitê, três eram de mulheres: Women’s Eyes on the Multilaterals, Coalición Nacional de ONGs de Mujeres para un Milenio Feminista (México) e Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE).

3.8 Iniciativa Feminista Cartagena e PrepCom III (segunda parte)

Cinco meses depois da primeira parte do PrepCom III acontece a continuação desta sessão (outubro/2001). Antes disso, porém, de 15 a 17 de julho de 2001, DAWN, REPEM (Red de Educación Popular Entre Mujeres) e o Programa Sócio-econômico e de Direitos Culturais da UNIFEM na região Andina organizaram o seminário sobre FfD em Cartagena de Indias, Colômbia, quando se estabeleceu a Iniciativa Feminista Cartagena (IFC), uma coalizão feminista com o objetivo inicial de avançar uma perspectiva de gênero latino-americana do processo FfD.

Além de DAWN, REPEM e UNIFEM, diversos grupos de mulheres estavam envolvidos na iniciativa, como a IGTN, o Consejo Latinoamericano por los Derechos de las Mujeres (CLADEM), REMTE, Social Watch, Coalición MARCOSUR, Women and Habitat Network, Women’s Eyes on the Multilaterals, Milenio Feminista and Group of Feminist Economists.

A UNIFEM apoiou a iniciativa que gerou um relatório e painel na segunda parte do PrepCom III, cujo título colocava uma questão no centro do debate: “What kind of development should be financed?” (Que tipo de desenvolvimento deveria ser financiado?). Ou seja, a questão colocada pela IFC vai além do objetivo de curto prazo acordado pelo Women’s Consultations, diretamente para o objetivo de longo prazo: “desafiar o *framework* econômico neoliberal” (Waghray/WEDO, 2001: 4). Em um artigo posterior à conferência, uma representante da IFC descreve a expectativa da coalizão em torno do processo FfD como uma “necessidade de preparar um desafio concreto ao modelo de

desenvolvimento existente” (IFC/Espino, 2003: 53. Tradução minha). Assim, tratava-se de uma perspectiva mais radical e que trazia uma questão que, apesar de central para os MFTs e outros MSTs, foi largamente negligenciada durante o processo FfD.

Surpreendentemente dado o ambiente do encontro, mas não tão surpreendente se pensarmos na falta de alternativas ao *framework* estabelecido, segundo DAWN (Scampini, 2001(a)), o painel da IFC no PrepCom III teve audiência lotada, apesar de outros eventos importantes acontecendo concomitantemente. No entanto, em sua análise desse terceiro PrepCom para DAWN, Sonia Correa acabou descrevendo a pergunta da IFC como uma estratégia *outside*, dado que o resultado do segundo encontro do PrepCom III foi desapontador, fazendo com que a pergunta da IFC estivesse nas margens do que estava sendo discutido (Correa/DAWN, 2001).

Correa (DAWN, 2001) intitulou seu relatório “Ganhos escassos e grandes desafios adiante”, em uma clara demonstração de desapontamento. Por exemplo, a primeira versão do rascunho do Consenso (Draft document) discutida no encontro anterior em maio continha uma menção às mulheres e essa foi suprimida na segunda versão discutida no encontro de outubro, que não continha nenhuma menção a “gênero” ou “mulheres”. No entanto, ela enfatiza o contraste com o rascunho do facilitador Mauricio Escanero, que aumentou de duas para quatro referências a gênero e uma ao empoderamento das mulheres.

Assim, ela analisou a lacuna entre as análises oferecidas – pela Task Force, pelo *paper* de Maria Floro para UNIFEM (discutido na Women’s Consultation como vimos anteriormente) e pelo *paper* “Women’s Consultation Recommendations” – em relação à “semântica e verdadeiro conteúdo do FfD”⁵. Para ela, essa lacuna reflete o pouco entendimento que negociadores e *drafters* têm a respeito das implicações de gênero para o financiamento do desenvolvimento.

Marina Durano aponta o mesmo problema:

“Isso é também o outro aspecto das dificuldades de advogar pela igualdade de gênero nesse tipo de fórum. Especialmente quando economistas dominam o discurso. Os economistas estão presos em seu próprio *framework*. Eles não são treinados a olhar para *bias* de gênero e entender relações de gênero e como elas

⁵ Vale à pena chamar a atenção para o fato de que Sonia Correa diferencia “semântica” de “conteúdo”, superando a tendência (discutida no capítulo 4) dos MFTs de considerar a simples inclusão da terminologia de “gênero” como uma mudança de conteúdo.

afetam os mercados e o comportamento econômico. Simplesmente [as ferramentas] não estão lá. Eles [economistas e defensores de gênero] trazem habilidades extremamente diferentes para a mesa. E eles não conseguem encontrar suas bases comuns.” (Durano, 2007. Tradução minha).

É sintomático que a mudança de percepção dos MFTs entre a primeira e a segunda parte do PrepCom III tenha acontecido justamente nos pós 11 de setembro. A percepção sobre a influência dos atentados no processo é mista como será abordado no capítulo 4.

Porém, o 11/09 e suas possíveis conseqüências não foram o único foco da atenção dos MFTs no PrepCom III. Além da Strategy Session organizada antes do encontro (ver acima), o Women’s Caucus organizou um encontro entre ONGs e a Co-chair de FfD, Embaixadora Ruth Jacoby da Suécia.

Além disso, outra iniciativa de WEDO e UNIFEM se deu no encontro. Antes do encontro, WEDO coordenou e UNIFEM financiou pontos focais regionais, com a “tarefa de desenvolver encontros de redes regionais, produzir *fact sheets*, comunicar-se com WEDO e assegurar a troca de informações entre WEDO e a rede regional” (website K.U.L.U). Havia pontos focais regionais na África (AWEAPON, Uganda), Ásia/Pacífico (South Asia Watch, Índia), CEE/NIS (Liberal Society Institute) e América Latina (Institute for Cooperation Between People, El Salvador; Asociación Ixacava de Desarrollo y Información Indígena, Costa Rica; Women’s Eyes on the Multilaterals, México; REPEN, Uruguay; C.P.M Flora Tristan, Peru). Os representantes se reuniram fisicamente pela primeira vez no PrepCom de outubro.

Além disso, a coordenadora da Task Force, Angela King, mais uma vez, fez uma declaração nos processo oficiais, na qual enfatizou a relevância de gênero para todas as áreas temáticas da conferência, inclusive políticas macroeconômicas, cujo *link* com gênero é comumente negligenciado (Statement King, 2001).

Ao final do encontro, o entusiasmo tinha diminuído bastante e o documento bastante diluído. Segundo Laura Frade de “Women’s Eyes on the Multilaterals Campaign”:

“Se o objetivo fosse realmente procurar medidas concretas para financiar o desenvolvimento, o modelo econômico atual seria questionado, mas como um representante do FMI nos disse há pouco, ‘Esta conferência é sobre passos incrementais para avançar o atual modelo econômico’.” (Women’s Eyes, 2001: 1. Tradução minha)

3.9 PrepCom IV, Fórum Social Mundial 2002 e Day of Dialogue: “Gênero ainda nas margens”

Como dito anteriormente, a partir da segunda parte do PrepCom III, em outubro de 2001, a atmosfera que envolvia a conferência já estava bastante definida. No relatório sobre o quarto – e último – PrepCom (janeiro de 2002, dois meses antes da conferência), Sônia Correa descreveu o “tom básico do processo” como

“fazer o melhor para manter todos ‘a bordo’ e para considerar FfD como um primeiro passo e ficar satisfeito, especialmente porque é a primeira vez que o setor privado, governos e sociedade civil são reunidos para discutir questões financeiras” (DAWN, 2002(c): 9. Tradução minha).

Segundo Gigi Francisco de DAWN, países desenvolvidos utilizaram táticas que ela descreve como “blefes” levando ao fraco documento: “ ‘vamos apenas estudar isso, ao invés de comprometer com ações’, ‘é uma boa idéia, mas a hora não chegou ainda’, ‘delete, delete, delete – nós simplesmente não temos tempo’ ” (Francisco/DAWN, 2002: 6. Tradução minha). Mais abaixo, apresento os pontos do documento que os MFTs descrevem como positivos e negativos.

No entanto, nem tudo era pessimismo no relatório de DAWN. Do ponto de vista deste MFT, um fato ocorrido durante a segunda semana do PrepCom IV – quando a sociedade civil só podia participar como ouvinte – foi especialmente marcante: diante do pedido dos Estados Unidos ao co-chair de que as ONGs deixassem a plenária e do acatamento deste, ironicamente o delegado do Irã, seguidos dos representantes do G77, da União Européia, Noruega, Canadá, Japão e Sudão mostraram-se surpresos e se opuseram. Em uma última tentativa, os Estados Unidos pediram que fossem seguidas as “regras de procedimento”. O co-chair afirmou que não haviam tais regras e que, se houvesse consenso, as ONGs poderiam ficar. Não houve objeções na plenária, logo o co-chair disse: “Vocês são bem-vindos” (Sandrasagra/DAWN, 2002: 13).

Iniciativas dos EUA durante o PrepCom IV, aliás, foram duramente rejeitadas pelos MFTs em seus relatórios. O país rejeitou linguagem explícita sobre a meta de 0,7% do PIB a ser direcionado a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, descrevendo-a como um “conceito ultrapassado”

(Floro/DAWN, 2002: 9) e ameaçou abandonar o processo, caso não fossem atendidos (Women's Caucus/WEDO, 2002: 3).

A Diretora Executiva da UNIFEM, Noeleen Heyzer, falou na abertura do PrepCom IV, chamando a atenção para o fato de que “as mulheres são uma ‘clientela chave’ (*key constituency*) para FfD e suas análises e recomendações vão fortalecer o resultado e *follow-up* da conferência internacional” (Sandrasagra/DAWN, 2002: 13. Tradução minha). A expectativa de inclusão das visões dos MFTs, no entanto, não encontrou resultados animadores afinal.

WEDO e Women's Caucus atribuem a fraqueza do documento à tentativa de encontrar o

“melhor resultado para um processo de diálogo plurianual onde os governos sabem bem as posições divergentes uns dos outros e todas as partes perderam e ganharam no processo. [...] Para a diplomacia da ONU, era evidentemente uma escolha entre um documento fortemente contestado ou um fraco documento consensual. E fraco o é.” (Women's Caucus/WEDO, 2002: 4 e 8. Tradução minha).

WEDO e o Women's Caucus emitiram um diagnóstico do documento após o PrepCom IV. Neste, descreviam como pontos parcialmente positivos as (apenas) oito referências a gênero e mulheres e a definição de contornos – ainda que vagos – de um processo de *follow-up* da conferência. Os pontos negativos são, ao contrário, proliferamente enumerados (Women's Caucus/WEDO, 2002: 7):

- O documento contém poucos compromissos: a linguagem utilizada é evasiva (“considera”, “encoraja”, “convida”) e somente doze passagens podem ser consideradas como compromisso com linguagem mais enfática (“vamos implementar”, “nos comprometemos”), a maioria na seção de comércio reafirmando compromissos de Doha e também reiterando a iniciativa HIPC em relação à redução da dívida.
- A maioria das propostas não são suficientemente claras para serem operacionalizadas.
- Não há equilíbrio entre as áreas, com foco claro na mobilização de recursos domésticos – enfatizando o papel dos países em seu próprio desenvolvimento – suprimindo a idéia da co-responsabilidade que a globalização demanda (questão que era o ponto de partida da versão anterior do documento).

- O documento ignora abordagens inovadoras: o debate sobre o financiamento dos Bens Públicos Globais (anteriormente no parágrafo 37) desapareceu diante da impossibilidade de compromisso entre as partes.

Um ponto positivo levantado pelo Women's Caucus/WEDO foi o “processo inovador” de participação de ONGs no processo oficial durante a primeira semana do PrepCom IV, na qual puderam fazer comentários em relação a cada parágrafo, ao invés de comentários gerais ao final de cada seção temática. Além disso, a defesa da participação da sociedade civil na segunda semana em detrimento do pedido dos EUA (descrito anteriormente) também foi considerado positivo.

Por outro lado, ao final da segunda semana, grupos de trabalho informais foram alocados em salas pequenas, onde até os representantes governamentais tinham dificuldade de achar lugar. A sociedade civil mais ainda. No fim daquela semana, o Secretariado do FfD pediu às ONGs que não fossem aos grupos de trabalho informais. Ou seja, a possibilidade de participação da sociedade civil diminuiu drasticamente ao longo do encontro. Women's Caucus/WEDO (2002) descreve alguns problemas graves: a mudança constante de procedimentos e a falta de transparência na divulgação dos horários e salas dos grupos de trabalho tornou difícil o encontro com delegações governamentais – dificuldade enfrentada inclusive por governos que normalmente tinham encontros periódicos com as ONGs de seus países – e reduziu o acesso da sociedade civil ao processo ao encontro esporádico com representantes governamentais nos corredores nos pequenos intervalos.

A organização da sociedade civil, ao contrário, se fortaleceu. Segundo Women's Caucus/WEDO (2002), houve uma variação de participantes no Women's Caucus, provavelmente já em razão da desistência de alguns MFTs em relação ao processo, dado o rumo que este tinha tomado. Porém, o número e representação geográfica dos participantes melhorou, apesar de que faltavam pessoas para cobrir todas as tarefas (Women's Caucus/WEDO, 2002). Havia também trocas de informação entre os diferentes Caucus, que, por exemplo, adotaram uma iniciativa do Women's Caucus chamada “Right to Development Not For Sale” (O direito ao desenvolvimento não está à venda): segundo essa ação, participantes dos diferentes *caucus* deveriam usar um adesivo com a frase “not for sale \$\$\$\$”, juntamente com uma cédula da moeda de seu país. Algumas

pessoas adotaram a ação e WEDO a descreveu como uma boa oportunidade para quebrar o gelo e começar sua argumentação de *lobby*. Trata-se de uma tática de ação coletiva descrita por alguns autores como “*happening*”, um estratagema para chamar atenção para uma questão negligenciada.

Apesar dos esforços dos MFTs e demais MSTs, a decepção final é clara. John Foster do North South Institute afirma que

“o clima de visão nesse momento é particularmente ausente, negativo, defensivo e reacionário. [...] Eu acho que nossa resposta como ONGs ao FfD foi bastante inadequada e nós temos que nos organizar se vamos perseguir essa questão com mais sucesso.” (Foster, 2002: 9. Tradução minha).

Dentre as iniciativas com um cunho de gênero durante o PrepCom IV estava um painel organizado pela Task Force com o título “Gender Mainstreaming and National Budgets: A Strategy for Ensuring Gender-Sensitive Resource Allocations”. Além disso, a IFC organizou um painel com panelistas de diversos MFTs: Sonia Correa e Marina Durano de DAWN, Cecilia Lopez Montano da IFC e Carol Barton da WICEJ. Cecilia Lopez da IFC fez comentários sobre o *Paper* rascunho do facilitador Escanero (Facilitator Draft Outcome Paper) como um documento que não confronta os verdadeiros desafios, não menciona barreiras e oportunidades, não reconhece a “situação de ganhadores e perdedores” e considera gênero de forma marginal – com “macroeconomia e gênero completamente ignorada e as diferenças entre as contribuições dos homens e mulheres ao desenvolvimento não consideradas”. Para ela, “a questão de gênero não deve ser mais lidada como um problema ético, mas sim como um problema de desenvolvimento” (IFC/DAWN, 2002: 11 e Sandrasagra/DAWN, 2002:12. Tradução minha).

O discurso de Gênero e Desenvolvimento (GAD) está totalmente presente na crítica feita por Cecilia Lopez, em uma demonstração da superposição de discursos da teoria e movimentos feministas e da importância do entendimento do discurso teórico feminista sobre o desenvolvimento para o entendimento do próprio discurso dos MFTs mobilizando no tema. Lopez afirmou em sua apresentação no painel que “políticas de ajuste não afetam homens e mulheres igualmente e variáveis econômicas chave como poupança, consumo e investimento comportam-se diferentemente de acordo com gênero.” Além disso,

“as necessidades especiais e prioridades das mulheres continuam a ser largamente negligenciadas na alocação de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento [...] porque as iniciativas têm um *bias* de arrimo de família masculino.” (Sandrasagra/DAWN, 2002: 12. Tradução minha).

Por fim, ela defendeu a idéia central para GAD de que

“incluir gênero em processos de decisões políticas e econômicas não significa simplesmente ‘adicionar as mulheres ao *mix*’, e sim adotar uma abordagem que é de fato transformadora.” (idem).

A questão racial também foi trazida ao painel por Carol Barton da WICEJ, que considerou ausente em FfD o aspecto presente na Conferência Mundial contra o Racismo de que a “economia global é claramente um contexto racializado, entre Norte e Sul e dentro dos países.” Ela chama atenção para o fato de que o neoliberalismo aumentou a desigualdade:

“aqueles no fundo do amontoado são pessoas de pele escura e grupos étnicos marginalizados. E mais no fundo ainda estão as mulheres desses grupos. [...] Os papéis duais das mulheres como provedoras de cuidado (*caregivers*) no lar e na comunidade, bem como força de trabalho, levou à marginalização e super-exploração. [...] A vasta maioria de trabalhadores na linha de montagem global são mulheres negras.” (IFC/DAWN, 2002: 11. Tradução minha).

Poucos dias depois do PrepCom IV, o encontro que reuniu diversos MFTs em torno de diversos temas, inclusive FfD, foi o Fórum Social Mundial (FSM) de 2002. Neste, mais uma vez foi a IFC que organizou um seminário, juntamente com Social Watch, sobre FfD. A conferência se aproximava e era necessário debater os resultados (decepcionantes) do processo até ali. DAWN descreveu o FSM como “uma arena para colocar suas perspectivas sobre FfD” (DAWN Informs, 2004: 19. Tradução minha).

Gigi Francisco de DAWN falou no seminário IFC/Social Watch no FSM sobre as fraquezas do documento FfD, que atribuiu em grande parte às divergências Norte-Sul nos debates. Em relação à própria natureza das negociações, ela defendeu que o G77 estava melhor preparado após as experiências nos encontros da OMC e ainda tinha o apoio da UNCTAD. Por outro lado, o sistema de colchetes – normalmente adotado em conferências da ONU – foi abandonado para garantir discussões mais livres e dinâmicas, causando confusão para o G77 (Francisco/DAWN, 2002).

Além disso, ela afirma, algumas demandas do G77 foram contestadas pelos países desenvolvidos. Estes evitaram linguagem que pudessem significar que a

ONU tivesse um mandato que abarcasse os mandatos do FMI, Banco Mundial e OMC, frisando, ao contrário, linguagem sobre a coordenação entre a ONU e estas instituições. Os países desenvolvidos também se mobilizaram para deletar qualquer linguagem que implicasse o entendimento de que o sistema econômico global é desigual e que há necessidade de ação para que se torne mais justo. Por fim, a preocupação do G77 com a democratização da tomada de decisões do FMI e do estabelecimento de novas políticas foi rejeitada pelos países desenvolvidos, com a ênfase do Japão no fato de que “a estrutura de governança do FMI é diferente e autônoma” (Francisco/DAWN, 2002: 6. Tradução minha). A tentativa de impedir mudanças estruturais era clara.

Porém, a contradição das expectativas feministas também pode ser percebida na análise de Gigi. Por um lado, ela começa afirmando que “a presença esperada do Presidente dos Estados Unidos George Bush na Conferência FfD em Monterrey significa que o documento FfD não representa realmente nada de radical.” No entanto, ela encerra com o comentário parcialmente otimista de que

“líderes mundiais que se reunirão em Monterrey precisam construir uma vontade política coletiva forte para reverter estas fraquezas e decisivamente dar um passo à frente para assegurar que os sistemas globais de comércio, monetário e financeiro trabalhem para apoiar um desenvolvimento igualitário e sustentável.” (Francisco/DAWN, 2002: 6. Tradução minha).

Essa “contradição” é um reflexo da tentativa de manter-se engajado em um processo no qual tantos esforços já haviam sido depositados, mas que tomava um rumo, senão totalmente imprevisto, ao menos mais decepcionante do que se imaginava à princípio.

Maria Floro também falou no seminário IFC/Social Watch no FSM 2002. Sua análise também convergiu com o discurso feminista de GAD ao defender que se os acordos ignorarem setores que não são de mercado – a chamada economia dos cuidados (*care economy*) – eles terão impressões falsas das estratégias de desenvolvimento efetivas. Apesar de falar em relação ao Consenso de Monterrey, ela já demonstra descrença no documento ao defender que

“nós temos que olhar estrategicamente além da Conferência de Monterrey, desenvolver novas abordagens e *frameworks* conceituais que coloquem gênero como uma categoria de análise econômica importante.” (Floro/DAWN, 2002: 8. Tradução minha).

Após o FSM 2002, faltavam poucas semanas para a conferência. Em 25 de fevereiro de 2002, um mês antes do encontro oficial, a Task Force organizou um evento chamado “Day of Dialogue on Gender and Financing for Development”. Os atores para os quais o encontro foi organizado variavam de representantes governamentais, grupos da sociedade civil, o setor privado e representantes da academia e do sistema ONU. O discurso da Task Force foi bastante mais ameno que os dos encontros e painéis organizados por MFTs no PrepCom IV ou no FSM. A moderadora do diálogo, Angela King, descreveu o Consenso de Monterrey como provedor de um ambiente condutivo ao trabalho futuro de integração de gênero nas discussões sobre FfD. Além disso, ela afirmou que “o processo preparatório proveu uma oportunidade única para colocar gênero na agenda FfD” (Task Force, 2002: 1). Ou seja, o discurso da Task Force em geral foi mais moderado e voltado para um certo consensualismo, dada sua natureza mais institucional.

Neste momento, justamente antes da conferência, os MFTs já tinham expectativas bastante reduzidas quanto ao processo. Algumas organizações emitiram relatórios e documentos de *lobby* para a conferência, mas aparentemente apenas como um último esforço de um processo que já tinha tomado um rumo oposto ao que haviam buscado. WIDE lançou um *position paper* com “Observações e Demandas de uma Perspectiva de Gênero” (Neuhold/WIDE, 2002). WEDO, com financiamento do PNUD, também organizou um conjunto de documentos em um “Gender Policy Briefing Kit” com boa qualidade gráfica que foi lançado em um painel com ministros de países, oficiais da ONU, economistas e ativistas em Monterrey e entregue a delegados e ao Diretor do FMI, Horst Köhler, na ocasião.

No entanto, a descrença com FfD, que foi crescente ao longo do processo (como ficará claro no capítulo 4), já tinha atingido um nível de pessimismo aparentemente sem volta. Assim, quando chegou o momento de ir à Conferência de Monterrey, o Consenso já estava pré-acordado. Pouca ou quase nenhuma negociação aconteceu durante o encontro e os MFTs e demais grupos da sociedade civil presentes que decidiram permanecer engajados o fizeram sob a justificativa de que não podiam prescindir de estar no processo, como tratarei no capítulo 4.

3.10 O Fórum Global de ONGs e a Conferência de Monterrey

De 14 a 16 de março de 2002 foi realizado o fórum paralelo da sociedade civil em Monterrey chamado de “NGO Global Forum: Financing the Right to Sustainable and Equitable Development.” Segundo dados oficiais, o fórum durou três dias com a participação de 2600 pessoas – a maioria mexicanos e latino-americanos em geral –, 700 organizações e 80 países. Porém, é necessário frisar que 75% eram mulheres (Women’s Caucus/WIDE, 2002).

Hanak de WIDE chama a atenção para o fato de que três das cinco ONGs do comitê organizador do fórum eram feministas (Women’s Eyes on the Multilaterals com Laura Frade; Coordinación Nacional de ONGs de Mujeres Milenio Feminista; Rede Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía). Além disso, das dezesseis pessoas do Comitê Internacional de Apoio, oito eram mulheres (Hanak/WIDE, 2002).

Nadia Johnson também frisou que as feministas tiveram papel tão ativo no processo, porém que isso não evitou que questões de gênero fossem marginalizadas:

“O Fórum de ONGs... uma das principais organizadoras era parte de redes feministas [Laura Frade] [...] e também nós enquanto mulheres fomos realmente organizadas então parte de nossa estratégia foi reconhecer que nós tínhamos que estar nos espaços da sociedade civil também. [...] Então algumas ONGs que não são especificamente organizações de mulheres são muito boas em entender o contexto de gênero, mas outras não entendem que essa é uma questão central para o que elas estão advogando. **É uma luta constante.** [...] Quando as mulheres tentam trazer a dimensão de gênero [...] em fóruns da sociedade civil, ou não há resposta alguma ou é imediatamente descartada.” (Johnson, 2007. Tradução minha).

Marina Durano também chama atenção para o fato de que até em espaços da sociedade civil, questões de gênero têm difícil trânsito:

“Eu tive um pouco de experiência com o Fórum Social Mundial e as mulheres também têm dificuldades ali, quero dizer, em relação a diálogos feministas. Eu não acho que exista um fórum lá fora que seja muito aberto. Você tem que trabalhar com o que tem. [...] O caráter do Fórum de ONGs em Monterrey [não foi diferente], foi permeado por discussões políticas locais mexicanas [...] Então, uma vez que isso é proeminente, não acontece o mesmo com questões de mulheres.” (Durano, 2007. Tradução minha).

Assim, diversos workshops foram organizados por MFTs: WICEJ organizou um sobre “O Impacto da Globalização nas Mulheres e a Falência do Livre

Mercado”; KULU (Dinamarca) organizou um sobre os efeitos da dívida e da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento na situação das mulheres; dentre muitos outros (Hanak/WIDE, 2002). DAWN faz menção em seu relatório à participação de representantes da ONU, do Banco Mundial e do FMI em um debate sobre questões sistêmicas no Fórum de ONGs, descrevendo-a como uma farsa com a tentativa de obter apoio. Sob o título “Vague answers and farcical participation”, o relatório descreve a resposta do Secretário da ONU, Barry Herman, à pergunta de Sonia Correa sobre a posição da ONU a respeito de direitos humanos, dado o fraco conteúdo do consenso. O Secretário respondeu que há linguagem sobre direitos humanos e *mainstreaming* de gênero no documento (Scampini/DAWN, 2002). Segundo DAWN, a atmosfera foi marcada pelo sentimento anti-Banco Mundial/FMI e a preocupação quanto ao papel reduzido da ONU.

A Marcha Mundial das Mulheres é um outro exemplo de MFT que produziu um *paper* para o encontro de ONGs, no qual chamava atenção para as alternativas que organizações populares, incluindo grupos de mulheres de todo o mundo, estavam construindo para se pensar o modelo do desenvolvimento com o foco no comércio justo, investimento socialmente produtivo, cancelamento da dívida externa de países do Sul, implementação da Taxa Tobin, fim dos programas de ajuste estrutural, etc. Apesar disso, gênero foi mencionado apenas marginalmente na Declaração do Fórum Global de ONGs (NGO Global Forum, 2002). Mesmo assim, os MFTs presentes corroboraram com a principal declaração das organizações participantes do Fórum de que elas “não são parte do Consenso de Monterrey” porque este não “oferece mecanismos para mobilizar novos recursos financeiros para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (NGO Global Forum, 2002: 1. Tradução minha).

O Fórum de ONGs terminou no dia 16 de março, um sábado. No domingo, além de conferência de imprensa e encontros de ONGs, uma demonstração pacífica com mini-saias aconteceu em Monterrey organizada por jovens mexicanas contra regulações conservadoras, à qual algumas ativistas não-mexicanas se juntaram (Hanak/WIDE, 2002). WICEJ e outros MFTs também fizeram uma demonstração pedindo justiça econômica e direitos humanos para todas as mulheres (WEDO e UNFEM, 2002(b)). Essa e outras demonstrações aconteceram durante os dias que se seguiram, quando a Conferência de Monterrey começou no dia 18 de março, segunda-feira.

O rumo do processo já estava claro antes da conferência em si, principalmente no documento oficial. Ao contrário de outras conferências da ONU que são dedicadas às negociações do documento final, FfD ofereceu mais uma inovação: o Consenso de Monterrey estava pronto já depois do PrepCom IV. Segundo Aldo Caliari do Center of Concern, um fator crucial para a divulgação do Consenso seis semanas antes da conferência foi o fracasso da Conferência Mundial contra o Racismo, com a saída dos EUA e a não resolução dos conflitos entre os países nem no último minuto. A “conseqüência paradoxal”, segundo ele, “é que FfD tornou-se um caso onde, no interesse de ter uma conferência de sucesso, o resultado substantivo será quase insignificante” (Caliari, 2002: 1. Tradução minha).

Sem um documento para discutir, a Conferência de Monterrey foi um espetáculo de reafirmação do Consenso de Washington, com o silenciamento das vozes dissidentes. Diversas organizações da sociedade civil fizeram referência ao discurso de Fidel Castro como o único destoante do conjunto de discursos sem desacordos, incluídos aí os discursos dos líderes de países em desenvolvimento e de oficiais da ONU e outras agências. Segundo Tacko Ndiaye (2002) da Network of African Women Economists, em razão disso, Castro foi amplamente aplaudido pelas organizações da sociedade civil. Para Ilse Hanak (2002) de WIDE, se as ONGs pudessem intervir elas teriam rejeitado a afirmação do Diretor do FMI, Horst Köhler, de que havia um grau de acordo sem precedentes sobre o que era necessário para superar a pobreza.

Um documento falsamente consensualista e o silenciamento de visões divergentes foi, então, o tom básico de Monterrey. Dado esse contexto, gênero foi especialmente marginalizado. WEDO e WICEJ, em cooperação com UNDAW, PNUD, UNIFEM e UNCTAD, protagonizaram quatro eventos sobre gênero e desenvolvimento com *experts* em gênero e alguns oficiais governamentais nos painéis. Esses eventos com um conteúdo de gênero tiveram pouca visibilidade midiática (Hanak/WIDE, 2002). Mesmo assim, Hanak afirma, as vozes de mulheres estavam presentes para quem quisesse ouvir, como no caso de algumas das poucas que se referiram a gênero na Plenária: Noeleen Heyzer, Diretora da UNIFEM, e Thoraya Ahmed, Diretora da UNFPA. Heyzer chamou a atenção para a feminização da pobreza, as barreiras legais ao acesso a recursos, a necessidade de educação de meninas – ao invés de empurrá-las para a economia dos cuidados

– e a necessidade de que mais homens sejam provedores de cuidado, dentre outras coisas, para promover a igualdade de gênero (Hanak/WIDE, 2002).

As atividades do Women’s Caucus também foram intensas durante todo o encontro. Os MFTs produziram declarações, fizeram lobby e definiram estratégias sobre sua participação na mesas redondas (Round Tables), com o objetivo alcançado de que ao menos uma organização de mulheres deveria estar presente e fazer uma declaração em cada mesa redonda. Na manhã seguinte, era feita a troca de resultados no Caucus (Hanak/WIDE, 2002).

As mesas redondas foram mais uma novidade da Conferência de Monterrey, bastante elogiada pela sociedade civil. Nestas, representantes de diferentes *stakeholders* selecionados podiam falar por três minutos, seguidos de debate, moderado por dois *chairs*. Apesar disso, nem sempre os presentes tinham a oportunidade aos seus três minutos de fala, em razão do mal gerenciamento de alguns *chairs* em relação ao tempo de fala de cada um (Hanak/WIDE, 2002; DAWN et al, 2002). Além disso, algumas ONGs reclamaram que “havia pouca evidência de seus comentários, propostas e críticas nos registros escritos das sessões” (Foster, 2002: 28. Tradução minha).

Em sua participação na mesa redonda “Looking Ahead”, Sonia Correa de DAWN “identifica os verdadeiros ganhadores em Monterrey”:

“Monterrey, que está acontecendo entre Doha e Johannesbourg, é visto como o segundo estágio na coerência global em torno do Pós-Consenso de Washington. Doha assegurou a rodada de desenvolvimento em livre comércio. Monterrey assegura a eficiência em assistência ao desenvolvimento. E Johannesbourg vai gerenciar os bens comuns lado a lado com a promoção de serviços ambientais. [...] O desafio continua.” (Correa/DAWN, 2002: 13. Tradução minha).

Relacionar as três conferências que aconteceram em intervalo curto de tempo, como faz Sonia, foi recurso comum entre oficiais da ONU e muitos representantes de governos que se referiam a uma “tríade” de conferências. Mas apesar das expectativas em torno de um *framework* que abordasse comércio, finanças globais e desenvolvimento sustentável, Doha, Monterrey e Johannesbourg não ofereceram instrumentos para a erradicação da pobreza e equidade de gênero (Foerde, 2002; Zeitlin, 2002).

Mais adiante analiso a percepção dos MFTs em relação ao Consenso de Monterrey como continuidade ao Consenso de Washington. Antes disso,

apresento outras críticas de MFTs em relação à organização da conferência. Segundo DAWN, IGTN, IFC e REPEM, em uma declaração conjunta (DAWN et al, 2002):

- As organizações da sociedade civil tiveram o acesso às plenárias restringido;
- Nas plenárias, prioridade de fala foi dada aos representantes de organizações multilaterais, bancos regionais e grupos focados em comércio e finanças, enquanto que representantes de agências da ONU que trabalham com desenvolvimento social, especialmente gênero e questões trabalhistas, tiveram chance de falar no final das sessões quando muitos delegados já tinham saído;
- A lista de eventos paralelos projetava diálogos entre representantes de governos, organizações multilaterais e o setor privado, com representantes da sociedade civil somente em poucas sessões;
- Depois do Fórum Global de ONGs, a comunicação entre as ONGs e a conferência oficial foi restringida e mais regulada.

Vale à pena ressaltar um outro ponto bastante frisado pelos MFTs em relação à Conferência: a participação dos EUA no processo. Um dos fatos que mais atraiu a atenção foi o anúncio da expansão da contribuição americana para Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) da ordem de cinco bilhões de dólares. Apesar de representar um aumento de apenas 0,02% do PIB de uma contribuição então de 0,1%, o presidente George W Bush foi aplaudido, cercado de curiosos, da mídia e de um grande esquema de segurança. O anúncio direcionou o debate em torno da ODA. Hanak de WIDE descreve assim a participação do presidente americano:

“Como a comunidade da ONU se curvou a suas condições – e talvez depois do 11 de setembro – ele não poderia ou iria vir sem ao menos um pequeno gesto de benevolência. O local foi escolhido de acordo com sua vontade, o documento final foi desprovido de quaisquer marcos obrigatórios, as negociações tiveram que ser fechadas definitivamente antes da conferência e Fidel Castro foi enviado de volta a casa antes que Bush chegasse. Ao menos ele atraiu outros chefes de Estado, 51 no total. Bush e sua nova contribuição financeira conseguiu ser o destaque de tudo.” (Hanak/WIDE, 2002: 21. Tradução minha).

A centralidade da atuação americana foi duramente criticada pelos MFTs. No segundo dia da conferência, uma declaração do Women’s Caucus com o título

“An Equitable World is possible and necessary women at FfD declare” (Um mundo igualitário é possível e necessário, declaram as mulheres no FfD) foi emitida. Nesta, afirmavam que FfD estava sendo usado para subverter o desenvolvimento em prol dos objetivos militaristas da guerra ao terror americana. E que, em razão disso, as mulheres sofrem duplamente: com “o fundamentalismo de mercado e o fundamentalismo religioso que trouxe o mundo para um momento crítico perigoso” (Women’s Caucus, 2002(b): 1; tradução minha).

Em seu relatório da conferência, DAWN oferece um título sugestivo: “Muzzled in Monterrey – no consensus with civil society” (Amordaçados em Monterrey – nenhum consenso com a sociedade civil), no qual fica clara a pergunta título dessa dissertação (Consenso de quem?). DAWN faz referência a uma expressão cunhada por John Foster do North South Institute de que o Consenso de Monterrey é o “Washington Consensus in a sombrero” (Consenso de Washington com um sombrero), em referência ao tradicional chapéu mexicano. Com essa metáfora, DAWN buscava reafirmar a crítica de que o Consenso de Monterrey preservava o modelo neoliberal, incluindo menções a direitos humanos, sustentabilidade ambiental e gênero para então reafirmar o modelo anterior. E nesse processo, gênero é marginalizado:

“É absolutamente claro que ajustes macroeconômicos afetaram as mulheres e os homens diferentemente, então é incompreensível como gênero pode ser tão superficialmente abordado no documento de Monterrey. Essa negligência é uma das maiores do documento.” (Lopez/DAWN, 2002: 12. Tradução minha).

Foerde (2002) enfatiza o pouco reconhecimento no Consenso em relação às posições que as mulheres majoritariamente ocupam no mercado de trabalho – setor informal e agrícola e de baixos salários na economia formal – e ao fato de que as políticas econômicas globais têm impactos negativos diferenciados nesses setores, tornando necessário levar em consideração o fator gênero no debate do desenvolvimento. Além disso, a autora critica a falta de reconhecimento em relação aos custos que as mulheres carregam com maior intensidade que os homens em relação aos aspectos negativos da globalização neoliberal, dado que as mulheres tendem a assumir responsabilidades domésticas e comunitárias adicionais em razão do corte nos serviços sociais públicos.

É claro que não só a perspectiva dos MFTs foi silenciada no Consenso. As vozes dos países em desenvolvimento estavam bastante presentes nas primeiras

versões do documento, mas foram se diluindo até serem emudecidas no texto final. As demandas desses países para um foco nas fontes internacionais de financiamento do desenvolvimento encontrou resistências de países do Norte – especialmente a imbatível pressão americana – que frisavam a importância dos recursos domésticos (Zeitlin, 2002).

Além do peso desigual em relação a fontes de recursos domésticas e privadas, com o investimento privado no desenvolvimento sendo incentivado como “saída” importante, chama a atenção no documento a forma como a linguagem dos direitos humanos é utilizada de forma a maquiagem o documento. Este enfatiza temas como inclusão, parceria, igualdade de gênero e redução da pobreza, mas só o faz para reinventar o neoliberalismo em termos de valores comuns. Segundo Soederberg (2005), o Consenso de Monterrey é o sucessor do Consenso de Washington repaginado, mas com o mesmo cerne: liberalização financeira e comercial, com privatização e redução do Estado.

Soederberg compartilha do argumento resgatado por MSTs:

“A aplicação contínua da liberalização do comércio e financeira por governos de nações em desenvolvimento [...] não é somente altamente problemática na era atual de estâncias crescentes de protecionismo no Norte e de volatilidade financeira crescente, mas também [...] é amplamente vista como contribuindo para, ao invés de aliviando, a pobreza, a degradação humana e o tumulto político no Sul.” (idem: 326. Tradução minha).

Além disso, uma das questões mais polêmicas para a sociedade civil em Monterrey, a inclusão do capital transnacional privado como fonte importante de recursos para o desenvolvimento, é vista como a legitimação do poder deste capital, inclusive minimizando sua volatilidade e fácil trânsito como causas de instabilidade. Segundo Soerdeberg:

“O documento de Monterrey não somente despolitiza o poder coercivo dos capitais transnacionais ao retratar seu papel como parceiros iguais com a sociedade civil e os Estados do Sul, mas também representa seu papel crescente na agenda do desenvolvimento como de certa forma uma ocorrência natural.” (idem: 328. Tradução minha).

Quadro 3.3:**Referências a “mulheres” e “gênero” no Consenso de Monterrey****I. Confronting the challenges of financing for development: a global response**

Para. 8: In the increasingly globalizing interdependent world economy, a holistic approach to the interconnected national, international and systemic challenges of financing for development — sustainable, **gender-sensitive**, people-centered development — in all parts of the globe is essential.

II. Leading actions**A. Mobilizing domestic financial resources for development**

Para. 11: Good governance is essential for sustainable development. [...] Freedom, peace and security, domestic stability, respect for human rights, including the right to development, and the rule of law, **gender equality**, market-oriented policies, and an overall commitment to just and democratic societies are also essential and mutually reinforcing.

Para. 12: We will pursue appropriate policy and regulatory frameworks [...] in a manner consistent with national laws to encourage public and private initiatives, including at the local level, and foster a dynamic and well functioning business sector, while improving income growth and distribution, raising productivity, **empowering women** and protecting labour rights and the environment.

Para. 16: Investments in basic economic and social infrastructure, social services and social protection [...] which take special care of children and older persons and are **gender sensitive** and fully inclusive of the rural sector and all disadvantaged communities, are vital for enabling people, especially people living in poverty, to better adapt to and benefit from changing economic conditions and opportunities.

Para. 18: Microfinance and credit for micro-,small and medium-sized enterprises, including in rural areas, **particularly for women** [...] are important for enhancing the social and economic impact of the financial sector.

Para. 19: It is critical to reinforce national efforts in capacity-building in developing countries and countries with economies in transition in such areas as [...] social and **gender budget policies**...

B. Mobilizing international resources for development: foreign direct investment and other private flows

Para. 23: We urge businesses to take into account not only the economic and financial but also the developmental, social, **gender** and environmental implications of their undertakings.

C. International trade as an engine for development

Sem referências a “gênero” ou “mulheres”

D. Increasing international financial and technical cooperation for development

Sem referências a “gênero” ou “mulheres”

E. External debt

Sem referências a “gênero” ou “mulheres”

F. Addressing systemic issues: enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development

Para. 64: To strengthen the effectiveness of the global economic system’s support for development [...] Mainstream the **gender perspective** into development policies at all levels and in all sectors.

DAWN também chama atenção para o fato diversas vezes levantado aqui de que o Consenso de Monterrey enfatiza a responsabilidade dos países do Sul em seu próprio desenvolvimento, através do estabelecimento de um ambiente de “boa governança” para atrair capital estrangeiro (Lopez/DAWN, 2002). Os obstáculos estruturais ao desenvolvimento são negligenciados ao longo do documento, devido aos esforços de países do Norte de retirar qualquer linguagem que fizesse referência às desigualdades sistêmicas e à necessidade de abordar as injustiças através de ações dirigidas.

WEDO e demais MFTs detalharam as menções a gênero e a mulheres no documento (ver Quadro 3.3). No entanto, afirmam que, apesar de significativas, o Women’s Caucus considerou essas referências insuficientes para abordar as necessidades das mulheres em relação ao *framework* do desenvolvimento (Women’s Caucus/WEDO, 2002). Monterrey acabou sendo para os MFTs, e demais MSTs, muito aquém das expectativas iniciais. A declaração da Jubilee South no segundo dia da conferência, resume a sensação da sociedade civil no encontro:

“A Conferência de Monterrey é um festival de palavras que de forma alguma traz o processo FfD para perto de seu objetivo original de assegurar que recursos financeiros suficientes e apropriados sejam disponibilizados para alcançar os compromissos feitos nas conferências e reuniões de cúpula da ONU que foram marcos nos anos 90, incluindo reduzir radicalmente a pobreza. [...] Em essência, FfD marca a aceitação oficial da privatização do financiamento do desenvolvimento.” (Jubilee South, 2002: 1 e 2. Tradução minha).

3.11 Conclusões

Se a certa altura do processo FfD já começava a se delinear o que viria a acontecer, por que alguns MFTs decidiram continuar engajados no processo? Quais são as contradições e dilemas envolvidos nessa escolha do ponto de vista da articulação e discurso dos MFTs? Como os constrangimentos especiais que o ativismo feminista sofre no processo influencia sua articulação e discurso em relação a outros MSTs e às OIs e governos nacionais?

Essas são algumas das questões que a apresentação do caso da participação dos MFTs no processo FfD suscita e que merecem uma análise mais demorada.

No capítulo 4, esses dilemas de (des)engajamento dos MFTs no processo FfD serão analisados à luz dos arcabouços teóricos apresentados no capítulo anterior.