



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

DILLYANE DE SOUSA RIBEIRO

**GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO BANCO MUNDIAL:
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS MULHERES PARA A REALIZAÇÃO DA
AGENDA NEOLIBERAL**

FORTALEZA

2013

DILLYANE DE SOUSA RIBEIRO

GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO BANCO MUNDIAL:
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS MULHERES PARA A REALIZAÇÃO DA AGENDA
NEOLIBERAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Thiago Arruda Queiroz Lima.

FORTALEZA

2013

DILLYANE DE SOUSA RIBEIRO

GÊNERO E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO BANCO MUNDIAL:
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS MULHERES PARA A REALIZAÇÃO DA AGENDA
NEOLIBERAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharela em Direito.

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Thiago Arruda Queiroz Lima (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Às mulheres que vivem todos os dias o que
este trabalho tenta traduzir.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Iansã, pelo exemplo divino de como todas podemos ser livres. A todos os orixás, pela luz no caminho e pela beleza com que são deuses e deusas: dançando e festejando, compartilhando o alimento e os conselhos.

À minha família, pelo amor e apoio incondicionais, ainda que todos os dias tenham que presenciar grandes contradições minhas e muitas ausências também. À mãe, ao pai, à Taé, ao David, à tia Fátima, à Marlene, à Kiu, à Sidália, à Alicia, ao girinx no bucho da Kiu, à tia Graça, à Victória, ao João, à tia Mazé, à Elisângela, à Raylanne e à Maria Fernanda.

Ao Diego, pelos sorrisos largos e abraços apertados que nunca esquecerei! Por ter aceitado ser meu amigo, mesmo que eu não fosse da turma da noite, por ter uma camisa com duas kombis apaixonadas e muito divertidas e por ter sido um exemplo de construção de conhecimento comprometida com a transformação.

Ao prof. Thiago Arruda, pela enorme dedicação em todas as etapas desse processo que, talvez, tenha começado lá no meu primeiro semestre, e por ter aceitado ser mais sujeito na construção de uma educação jurídica crítica, agora como professor. Aos demais membros da Banca Examinadora, Talita Furtado e Magnólia Said, pelo exemplo de militância e por terem aceitado contribuir com suas observações, e ao prof. Newton Albuquerque, pela constante solidariedade.

Ao Caju e ao Conteste!, por me terem proporcionado a escolha de que lado sambar. Ao Najuc, ao Saju e ao P@je, por seguirmos de mãos dadas. Às/aos companheiras/os de ontem, por continuarem presentes: Priscyla Joca, Henrique Botelho, Pog, Talita Maciel, Cláudio, Rodrigão, Val, Davi, Lourdes e Aline. Às/aos que me receberam, pela paciência: Marília, Thiago Menezes, Homero, Thiago Arruda, Marcosão, Maiana, Natália, Sofia, Sinara, Brunna, Gabi Marilac, Bel, Rafael e Clara. À minha geração, pela paciência também, especificamente com os enormes informes: Miguel, Ju, Acássio, Talita, Germana, Elaine, Jéssica, Cecília, Murilo, Kau, Breno, Zé Rafael, Sol, Ladislau, Lia, Victão, Mayara, Mariana, Leonísia, Jackson, Gabi Zaupa, Bruno Alves, Amanda, Priscila Saturnino, Marina, Miguel Braz, Caio, Ycaro e Hugo. E àquelas e aqueles que virão!

Às companheiras e aos companheiros da Renaju e da Fened, por me fazerem lembrar de que estamos um pouco em cada canto. Aos amores que vieram daí: Lucas Vieira, Paulo César, Ju Linhares, Carlos, Nath Castro, Thaís Bispo, Heiza, Talles e Lawrence.

À Urucum, pela coragem de brotar nesse tempo difícil e pela compreensão com minhas ausências no período de elaboração da monografia.

Ao Evan, por amenizar o aperreio dos dias com seu carinho, por me ceder a casa e o coração durante a gestação deste trabalho. Ao Pedrinho, orgulho da raça dos leoninos com ascendente em aquário, pelas conversas sempre animadoras e cheias de sorrisos. Ao Léo, pela generosidade e amizade que deixa tudo mais leve.

Ao Germano, à Cecília, ao Poti, ao Voga, ao Júlio, por não se retirarem da luta. À Tchenna e à Tchella, pelo compartilhamento da pesquisa da Tchella sobre educação e Banco Mundial.

A todas/os trabalhadoras/es do campo e da cidade com quem tive a alegria de conviver durante esses primeiros anos de assessoria jurídica popular, representadas/os pela Isabel, Ivoneide, Serginho e João do Poço da Draga; D. Aíla e Seu Moreira, da Waldemar Alcântara; Ribamar, Pedro, Vandete e Michel do Serviluz.

A la querida gente de Colombia, por me llenar aún más de ganas de vencer junto a nuestro pueblo! Muchas gracias, mi pájaro Checho, por todo el amor y solidaridad. Gracias a Javi, a Maria, a Elver, a Christian, a Figaro, a Mauricio, a Caro, por la amistad y atención. A Rocio, a Doña Jesusa, a D. Carlos, por abrir sus casas y enseñar como vale la pena luchar por Colombia y nuestramérica. A lxs compañerxs de ILSA, que me recibieron con tanta atención: Sergio, Isma, Gloria, Yolanda, Jairo Estrada, Hector. A Gina, mi casi-mamá paisa. Nos vemos pronto!

"Nada provoca más horror al orden, que las mujeres que luchan y sueñan". (José Martí)

RESUMO

O foco desta pesquisa é a análise das relações de gênero empreendida pelo Banco Mundial e o modo como ela se articula com as políticas de desenvolvimento do Banco. O trabalho se apoia empiricamente em documentos do Banco e literatura estrangeira e nacional. A hipótese central é a de que o Banco buscou sempre instrumentalizar as mulheres no sentido de uma maior eficiência econômica por meio das diferentes perspectivas sobre gênero incorporadas ao longo de sua história. O Banco, desde a década de 1970, vem sintetizando respostas às pressões e críticas que recebe por parte de economistas feministas. Com isso, assimila o que convém à manutenção da ordem econômica e coopta parte da crítica. Conclui-se que o programa neoliberal impulsionado pelo Banco gera a incorporação subordinada das mulheres ao mercado de trabalho sem que haja alterações significativas na divisão de tarefas reprodutivas. Também se conclui que o neoliberalismo acabou manipulando críticas históricas do movimento feminista, de maneira a se reciclar e se fortalecer.

Palavras-chave: Feminismo. Banco Mundial. Neoliberalismo. WID. GAD. Igualdade de Gênero. Desenvolvimento. Pobreza.

RESUMEN

O foco de esta investigación es el análisis de las relaciones de género emprendida por el Banco Mundial y el modo como ella se articula con las políticas de desarrollo del Banco. El trabajo se apoya empíricamente en documentos del Banco y la literatura extranjera y nacional. La hipótesis central es la de que el Banco Mundial siempre ha buscado instrumentalizar a las mujeres en el sentido de una eficiencia económica más grande, por medio de las diferentes perspectivas sobre género que ha incorporado a lo largo de su historia. El Banco, desde la década de 1970, ha sintetizado respuestas a las presiones y a las críticas que recibe por economistas feministas. Con eso, asimila lo que conviene a la manutención de la orden y coopta parte de la crítica. Se concluye que el programa neoliberal promovido por el Banco genera la incorporación subordinada de las mujeres al mercado de trabajo sin que haya alteraciones significativas en la división de las tareas reproductivas. Igual se concluye que el neoliberalismo manipuló críticas históricas del movimiento feminista, de manera a reciclarse y a fortalecerse.

Palabras clave: Feminismo. Banco Mundial. Neoliberalismo. WID. GAD. Igualdade de Género. Desarrollo. Pobreza.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema conceitual do RDM 2012	71
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Presidentes do Grupo Banco Mundial (1946 – 2012)	42
Tabela 2 - Quantidade de horas gastas diariamente por homens e mulheres no desempenho de atividades econômicas, trabalho doméstico e cuidado com crianças.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
GAD	Gender and Development
GRF	Gender Roles Framework
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RDM	Relatório de Desenvolvimento Mundial
SRA	Social Relations Approach
SRF	Social Relations Framework
USAID	States Agency for International Development
WID	Women in Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	AS TRANSFORMAÇÕES CONCEITUAIS NA INTERFACE ENTRE GÊNERO E DESENVOLVIMENTO.....	15
2.1	O liberalismo do enfoque “Mulheres no Desenvolvimento”: “tratando câncer com um <i>bandaid</i> ”.....	16
2.2	Gênero e Desenvolvimento: ampliando, ainda que não o suficiente, o olhar..	23
2.2.1	<i>Esquema dos Papéis de Gênero: quem faz o que, como e onde</i>	24
2.2.2	<i>Gênero e Eficiência no contexto dos Programas de Ajuste Estrutural</i>	27
2.2.3	<i>Análise Social de Gênero, empoderamento e ONG's</i>	31
2.2.4	<i>A Conferência de Pequim e a reciclagem do programa político neoliberal</i> ..	36
3	O BANCO MUNDIAL	38
3.1	De um banco de reconstrução para um banco de conhecimento: o imperativo é “mover dinheiro”.....	38
3.2	Concepções do Banco Mundial sobre desenvolvimento.....	50
3.3	Os significados da “luta contra a pobreza” na perspectiva do Banco Mundial.....	53
4	GÊNERO E BANCO MUNDIAL: UMA QUESTÃO DE “INTELIGÊNCIA ECONÔMICA”.....	59
4.1	O processo histórico de assimilação seletiva das análises sobre as relações de gênero no Banco Mundial.....	59
4.2	O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012 - Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (RDM 2012): igualdade de gênero como uma questão de “inteligência econômica”.....	68
4.3	Que igualdade de gênero para qual desenvolvimento?	74
5	CONCLUSÃO.....	78
	REFERÊNCIAS.....	80
	ANEXO A – MATRIZ <i>GENDER ROLES FRAMEWORK</i>	84

1 INTRODUÇÃO

O foco desta pesquisa é a análise das relações de gênero empreendida pelo Banco Mundial e o modo como ela se articula com as políticas de desenvolvimento da instituição. A hipótese central é a de que o Banco buscou sempre instrumentalizar as mulheres no sentido de uma maior eficiência econômica por meio das diferentes perspectivas sobre gênero incorporadas ao longo de sua história. O Banco Mundial é hoje um dos grandes atores da ordem econômica internacional. A ênfase dada muito recentemente pela sua mais importante publicação anual – o Relatório de Desenvolvimento Mundial – à igualdade de gênero faz despertar a necessidade de uma maior reflexão sobre o significado dessa expressão para o Banco Mundial e como ela está relacionada com o modelo de desenvolvimento prescrito pela instituição.

As prescrições do Banco Mundial repercutem em diversas áreas, não somente na política macroeconômica, mas também na legislação, na estrutura administrativa e nas políticas sociais dos “países-clientes”, o que torna o estudo do tema de fundamental importância para o Direito, ainda que este não seja o principal objeto da pesquisa.

A metodologia empregada foi a qualitativa, do tipo comparativa. Segundo Bauer e Gaskell (2008), a pesquisa qualitativa trata de interpretações de realidades sociais. Esteban (2010) afirma que a pesquisa qualitativa não se deve limitar a significados, símbolos e subjetividades, devendo alcançar o universos de conhecimentos capazes de contribuir para a transformação da realidade e para a emancipação dos sujeitos, o que se adequa ao escopo do trabalho, que enfoca o discurso de um dos mais importantes atores internacionais no que concerne à definição de políticas nos países de capitalismo periférico.

A comparação foi realizada entre os discursos oficiais expressados nos principais documentos de autoria do Banco Mundial sobre as relações de gênero. O estudo comparativo é importante porque possibilita uma melhor problematização entre as relações de poder presentes nos diversos discursos de um mesmo agente. As mudanças no discurso do Banco Mundial só puderam ser indicadas com um *corpus* que alcance a comparação entre distintos documentos.

O enfoque analítico adotado foi a análise do discurso, que pode ser pensada com base em quatro temas principais, com inspiração na síntese operada por Bauer e Gaskell (2008): a preocupação com o discurso em si mesmo; a visão da linguagem como um criadora e construída; a ênfase no discurso como uma prática social que tem uma orientação de sua ação ajustada a determinado contexto interpretativo e, por fim, a convicção na organização retórica

do discurso para torná-lo persuasivo. A análise do discurso é adequada ao objetivo do trabalho porque permitirá “descrever, explicar y avaliar criticamente aos processos de produção, circulação e consumo de sentidos” (PINTO, 1997, p.7).

O capítulo 1 analisa as principais correntes de pensamento que articularam as relações de gênero e desenvolvimento. Inicia por apontar os postulados e limites da abordagem *Women in Development* (WID), articulada a partir de 1970. Esse primeiro momento é marcado pela busca de visibilidade e apoio para as atividades econômica das mulheres. De certa forma, essa preocupação permanece nas outras abordagens pertencentes ao enfoque *Gender and Development* (GAD). No entanto, elas buscam ampliar o foco de investigação e intervenção para além das mulheres isoladamente consideradas e incorporar uma análise das relações de gênero. Nenhuma dessas correntes substitui inteiramente à outra. Na verdade, no cotidiano das agências multilaterais e governos, misturam-se constantemente.

No segundo capítulo, a história do Banco Mundial é esboçada, apresentando sua relação com a configuração política e econômica mundial em suas diversas fases desde 1944. O capítulo também apresenta as principais transformações no discurso sobre desenvolvimento, categoria que ganha centralidade nas análises no contexto de Guerra Fria. A categoria pobreza, reiteradamente manejada pelo Banco, tem suas primeiras formulações resgatadas, além das posteriores configurações.

Por fim, o terceiro capítulo analisa as transformações institucionais pelas quais o Banco Mundial em seu processo de formulação de análise de gênero, além dos principais documentos emitidos desde os anos 1970. As principais assertivas do “Relatório de Desenvolvimento Mundial 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento” são relatadas, ficando claro o entusiasmo do Banco pela globalização e pelos mercados abertos. O capítulo se encerra com uma análise das reais implicações do neoliberalismo sobre as relações de gênero, cuja desigualdade se vê reforçada por uma inserção subordinada das mulheres no mercado de trabalho, além da manipulação que o neoliberalismo operou sobre denúncias históricas do movimento feminista, atestando a necessidade do projeto de transformação total para que as mulheres possam se emancipar verdadeiramente.

2 AS TRANSFORMAÇÕES CONCEITUAIS NA INTERFACE ENTRE GÊNERO E DESENVOLVIMENTO

Os chamados economistas clássicos do século XVIII e XIX, como Adam Smith (1723-1790), Thomas Malthus (1766-1834) e David Ricardo (1772-1823), foram responsáveis por posicionar a economia como um novo campo de saber independente, buscando separar conceitualmente o “econômico” do “político” (WOOD, 2006, p. 27). Já Marx (1818-1883) realizou uma crítica profunda da economia clássica e buscou interpretar a realidade de maneira totalizante a fim de transformá-la.

Nas duas escolas, clássica e marxista, o papel das mulheres é objeto de reflexão. John Stuart Mill (1806-1873), um liberal utilitarista que se dirige especificamente ao tema, publicou, em 1869, “A Sujeição das Mulheres”, tendo como objetivo mostrar a irracionalidade da subordinação legal de um sexo ao outro (MILL, 1869, p. 1). Friedrich Engels escreveu “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra” (1845) e “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” (1884), duas obras que trazem várias inferências sobre o papel atribuído às mulheres na história e, mais especificamente, no capitalismo industrial¹.

A noção de desenvolvimento possui incontáveis referências ao longo da evolução do pensamento econômico. No entanto, é apenas a partir dos anos 50/60, no contexto da Guerra Fria, que o conceito é objeto de proposições mais enfáticas no âmbito das chamadas *teorias do desenvolvimento*. Tais teorias invariavelmente restringem sua análise a modulações do desenvolvimento capitalista, sem propor mudanças estruturais no modo de produção. Diferenciam-se apenas nas ênfases que fazem em determinados aspectos do desenvolvimento capitalista (BONENTE, 2011, p. 134).

Em diálogo com tais teorias, desenvolveu-se um campo de pesquisa e atuação que busca desvelar os liames entre as relações de gênero² e o desenvolvimento. Esse campo é um dos muitos setores dos movimentos feministas. Nele, a hegemonia de concepções neoclássicas é evidente em seu início³. Como será demonstrado, o entrelaçamento com as agências internacionais e com os governos é crescente, o que limita o alcance da crítica daquelas e daqueles que se reivindicam pertencentes a esse campo. Poderíamos estender a

1 Uma sistematização das reflexões de gênero por toda a obra de Marx e Engels é feita em Andrade (2011).

2 A categoria “gênero” surge em meados dos anos 70 por obra de feministas estadunidenses, notadamente Gayle Rubin, com seu clássico texto “O Tráfico de Mulheres: Notas sobre a “economia política” do sexo”. Segundo Joan Scott, o termo, como é hoje utilizado pelas feministas, refere-se a “organização social das relações entre os sexos” (SCOTT, 1986, p. 1053) e é usado justamente para demonstrar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo.

3 O campo de estudos “gênero e desenvolvimento”, apesar de estar assim referido, não incorpora em suas primeiras pesquisas e reivindicações a categoria gênero.

crítica que Bonente (2011, p. 134) faz às *teorias do desenvolvimento* aos enfoques que abordaremos: essas abordagens tomam o capitalismo como pressuposto de suas formulações, limitando-se a buscar “integrar as mulheres no desenvolvimento” ou a reivindicar que o desenvolvimento promova a igualdade de gênero, por exemplo. No entanto, este trabalho parte do pressuposto de que a emancipação das mulheres está umbilicalmente ligada à luta pela transformação do modo de produção da sociedade capitalista. A luta por conquistas imediatas é legítima e necessária e deve apontar para um horizonte de transformação total da sociedade, para que não se troque uma dominação por outra (FRASER, 2009, p.30).

O campo dos estudos sobre “mulheres no desenvolvimento” ou *Women in Development* (WID) serve de base para a atuação de uma série de organizações feministas que, principalmente a partir da Década das Mulheres da ONU (1976-1985), passam a centrar esforços na tentativa de influenciar as políticas das organizações multilaterais, incluindo o Banco Mundial. O presente capítulo tratará então das mudanças conceituais no discurso referente às relações de gênero e sua interação com o desenvolvimento.

Tendo como principal fonte o trabalho de Shahrashoub Razavi e Carol Miller, de 1995, intitulado *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women And Development Discourse*⁴, o presente capítulo terá como objetivo traçar o percurso das concepções hegemônicas sobre as relações entre a questão de gênero e o desenvolvimento. As ideias aqui expostas e analisadas são as que vem marcando mais fortemente as políticas, programas e projetos das agências de desenvolvimento multilaterais, de que é exemplo o Banco Mundial.

2.1 O liberalismo do enfoque “Mulheres no Desenvolvimento”: “tratando câncer com um bandaid”⁵

No contexto que levou à realização da Conferência Internacional do Ano das Mulheres, no México, em 1975 e a Década das Mulheres da ONU (1976-1985), uma série de pesquisas e plataformas políticas que tratavam da “integração” das mulheres no

4 O citado trabalho foi realizado no bojo do projeto *Technical Co-operation and Women's Lives: Integrating Gender into Development Policy* do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD, da sigla em inglês) e do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP, da sigla em inglês). Tal projeto fez parte da preparação da UNRISD para a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing, em 1995.

5 A expressão “tratando câncer com um bandaid” é de autoria de Lourdes Benería e Gita Sen no texto “Accumulation, Reproduction, and “Women's Role in Economic Development”: Boserup Revisited” de 1981, uma das primeiras avaliações sistemáticas da obra de Boserup, principal referência teórica das abordagens “Mulheres no Desenvolvimento”. As autoras afirmam que “ensinar às mulheres as melhores técnicas de cultivos de subsistência, como Boserup sugere, seria como tratar câncer com *bandaid*” (Benería e Sen, 1981, p. 287, tradução nossa)

desenvolvimento começou a ser elaborada. Essa perspectiva teórica e política ficou conhecida como *Women in Development* (WID), termo cunhado por uma ONG estadunidense de grande porte, a Society for International Development. Essa organização foi fundamental no *lobby* que deu origem à Emenda Percy ao Ato de Assistência Estrangeira dos EUA em 1973 (ESCOBAR, 2007, p. 300). Essa Emenda, um dos primeiros resultados do movimento WID, buscava obrigar a United States Agency for International Development (USAID), agência de ajuda externa dos EUA, a considerar a integração das mulheres, por meio de seus projetos de desenvolvimento, nas economias dos países assistidos (USAID, 2012)⁶.

As pesquisas WID centraram-se principalmente nos países ditos “em desenvolvimento”, sobretudo os africanos. Desafiando os pressupostos da teoria do “efeito derrame”⁷, as ideias principais referem-se à constatação de que a “modernização” estava afetando diferentemente homens e mulheres e que as políticas promovidas pelos países ditos desenvolvidos, ao invés de fortalecerem os direitos e o *status* das mulheres, estavam deteriorando sua condição (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 2-3).

Pode-se dizer que as principais temáticas abordadas pelas mulheres que trabalhavam nas agências das Nações Unidas e pelas pesquisadoras universitárias desse período são o trabalho produtivo das mulheres, a divisão sexual do trabalho e o impacto dos processos de desenvolvimento nas mulheres. A abordagem WID foi pensada principalmente por mulheres do Norte Global e fundamentalmente influenciadas pelas feministas liberais. Afirmava-se que as desvantagens das mulheres provinham de estereótipos construídos costumeiramente. Seria necessário então superar esses estereótipos, investindo na educação e treinamento de meninas para que pudessem ter referência de modelos variados de papéis, garantindo igualdade de oportunidades aos projetos de desenvolvimento, liberando o mercado de trabalho e produzindo uma legislação não discriminatória (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 3). Disso decorreu que os projetos inspirados pela corrente WID se focaram apenas nas mulheres,

6 No próximo capítulo, explicitar-se-á o papel hegemônico que os EUA exercem sobre o Banco Mundial desde o seu surgimento. No entanto, cabe aqui destacar um fato que demonstra a sintonia desses dois atores: em março de 2012, a USAID e o Banco Mundial lançaram importantes publicações sobre suas visões de igualdade de gênero. Pela primeira vez, a USAID consolidou em um documento intitulado “Gender Equality and Female Empowerment Policy” sua política para essa questão, ao mesmo tempo em que o Banco Mundial dedicou o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2012 a mesma temática. O citado relatório recebeu o título de “Gender Equality and Development”. Foge porém ao escopo desse trabalho analisar as aproximações e distanciamentos entre a USAID e o BM no que pertine a esse ponto.

7 Teve muita influência, inclusive nos anos de consolidação do Banco Mundial, a hipótese de que “a distribuição de renda se concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, operar-se-ia o efeito derrame (“trickle-down”), i. e., o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social” (PEREIRA, 2009, pp. 80-81). O efeito derrame é uma ideia central da concepção de desenvolvimento que o iguala a crescimento do PIB.

ignorando as relações de poder a que estavam submetidas, conforme será mais amplamente discutido.

A obra que mais profundamente marcou o enfoque WID foi o livro “Women's Role in Economic Development”, de Ester Boserup, publicado em 1970. O livro questionou a política social do bem estar, única até então direcionada para as mulheres. O enfoque do bem estar tratava as mulheres como receptoras passivas e necessitadas do desenvolvimento, cabendo-lhes o tradicional papel reprodutivo. Nessa abordagem, os programas para mulheres se resumiam a provisão de alimentos, combate à desnutrição e controle de natalidade (VARA, 2006, p. 3-4). A abordagem WID, pelo contrário, buscou provar que as mulheres tem um papel ativo na economia. Elas seriam um “missing link” no desenvolvimento.

Boserup centrou sua pesquisa na economia agrícola e o papel das mulheres nela. Em sua análise, a África Subsaariana contava com um sistema feminino de agricultura. As mulheres teriam assim um papel estratégico na produção de alimentos, o que tinha um efeito positivo em suas relações com os homens.

No entanto, segundo a mesma autora, as políticas do período colonial e do período posterior à independência política tinham embutidas as concepções dominantes no Ocidente sobre o papel das mulheres, ocasionando, a pretexto de aumentar a produtividade, o monopólio dos homens sobre as novas tecnologias e créditos e, por consequência, o desmantelamento do sistema feminino de agricultura. Tais políticas teriam isolado as mulheres na agricultura de subsistência.

Razavi e Miller (1995, p. 4) atribuem a repercussão do trabalho de Boserup na abordagem WID porque permitia, em tese, combinar justiça e eficiência, isto é, poder-se-ia promover a igualdade entre os gêneros sem que isso implicasse perda de produtividade. Ao contrário, isso implicaria uma economia mais eficiente. A afirmação de Boserup de que, num passado recente, as mulheres e os homens tinham a mesma produtividade e gozavam do mesmo *status* contradizia a convencional alegação de que as mulheres eram menos produtivas e não conseguiam manejar situações de escassos recursos. Por fim, a tese de que as mulheres africanas, até bem pouco tempo, não estavam submetidas a opressões de gênero descredenciava o argumento de que a reivindicação por acesso igualitário aos recursos era uma demanda “ocidental” ou “feminista”.

A abordagem WID, partindo do ponto de vista econômico, explicava a origem da subordinação das mulheres pela sua exclusão do mercado. As consequências de integrá-las na esfera produtiva teriam então duplo caráter: uma contribuição positiva ao desenvolvimento e uma melhoria na sua condição frente aos homens (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 4).

A grande repercussão do livro de Boserup fez que o livro fosse criticado tanto por escritores/as contemporâneos/as a ela quanto os/as de gerações mais recentes. Suelen Huntington em “Issues in Women's Role in Economic Development: Critique and Alternatives”, ainda em 1975, analisa o mesmo contexto, ou seja, o papel das mulheres na agricultura da África Subsaariana, a partir de outras hipóteses e variáveis, e nega que de fato existam ou tivessem existido no passado recente sistemas agrícolas femininos independentes e autossuficientes. A autora afirma que Boserup generaliza conclusões a partir de dados insuficientes e mal interpretados. Sua crítica limita-se, portanto, a alertar para o insucesso que pode advir de uma intervenção baseada numa leitura equivocada do contexto (HUNTINGTON, 1975, p. 1011).

A abordagem WID acaba por fundamentar suas demandas na produtividade das mulheres, o que pode ser manejado contrariamente aos seus interesses, caso se prove empiricamente que as mulheres não são mais produtivas que os homens. Por isso mesmo, as estudiosas dessa corrente focaram suas pesquisas na produtividade das mulheres na agricultura, na visibilidade da riqueza produzida por elas e sua contribuição na esfera reprodutiva no cálculo do PIB e nas estatísticas relacionadas ao trabalho (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 5).

A concepção WID, baseando-se na ideia de que investir nas mulheres traz retornos econômicos e sociais, gerou pesquisas centradas apenas nas mulheres, tratando-as como grupo isolado. Muitas vezes, os objetivos das intervenções realizadas com base nos estudos inspirados por esse enfoque não foram alcançados, justamente pela falta de análise do contexto mais amplo da iniciativa.

Ainda que a obra de Boserup tenha sofrido várias críticas, a abordagem “gênero e eficiência”, muito em voga nos anos iniciais do ajuste estrutural, também pôs centralidade nos argumentos explorados pela autora. Refinou-os, de fato, para dizer que o foco exclusivo na produtividade das mulheres ignora a série de divisões e relações sociais que cerceiam as escolhas e oportunidades econômicas das mulheres (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 6).

Como já se apontou, a corrente WID, no contexto da Década das Mulheres da ONU e suas conferências, institucionalizou-se tanto no âmbito internacional quanto nacional. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher⁸, de

8 O Brasil ratificou a Convenção em 1984 com reservas aos artigos 14, parágrafo 4º e ao artigo 16, parágrafo 1º (a), (c), (g), e (h). Eliminou as reservas em 20 de dezembro de 1994 e ratificou seu protocolo facultativo apenas em 2002. A Convenção, em seu artigo 18, obriga os Estados Partes a submeterem ao Secretário Geral da ONU um relatório, pelo menos a cada quatro anos, das medidas legislativas, judiciárias, administrativas e outras tomadas no sentido da efetivação das disposições da Convenção. Somente em 2002, o Brasil

1979, incorpora várias demandas dessa corrente. Logo em seus “considerandos”, afirma-se que os Estados Partes na presente Convenção estão “convencidos de que **a participação máxima de mulher**, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é **indispensável** para o **desenvolvimento pleno e completo de um país**, o bem estar do mundo e a causa da paz” (ONU, 1979, p. 1) (grifei).

Razavi e Miller (1995, p. 7) afirmam que a corrente WID encontrou muita resistência na burocracia das agências de desenvolvimento. Ainda que seus maiores argumentos se baseassem na eficiência econômica das medidas propostas, o debate mesclava-se com as indisposições pessoais do *staff* e dos administradores. A possibilidade de gerar uma redistribuição de poder seria o real motivo para tanta resistência – e não o alegado receio de se exercer um imperialismo cultural, já que outros temas, como o controle de natalidade ou, posteriormente, a boa governança, foram absorvidos sem nenhuma ressalva por essas agências.

O foco do WID em argumentos de eficiência acabou invertendo o que Razavi e Miller (1995, p. 7) consideram prioridade: ao invés de enfatizar os interesses e necessidades das mulheres no desenvolvimento, passou a calcular o que o desenvolvimento demandava das mulheres. Assim, as mulheres passaram a ser vistas como um meio para realizar prioridades do desenvolvimento. Exemplo disso foram as estratégias antipobreza que passaram a ser desenvolvidas pelas agências internacionais, incluindo o Banco Mundial, nos anos 1970.

No fim dos anos 1960 e começo dos 1970, diante das falhas da teoria do efeito derrame (cf. nota 4), a questão da pobreza entra no debate. As estratégias antipobreza se definiram em duas vertentes. Uma primeira baseia-se na criação e expansão de empregos, gerando um aumento real na renda das trabalhadoras e trabalhadores. A segunda abordagem se foca na garantia das necessidades humanas básicas (não tanto na renda domiciliar). Segundo a estratégia das necessidades humanas básicas, uma série de políticas sociais conseguiria realizar tais necessidades de toda a população com um nível bem menor de renda do que o exigido por uma estratégia de crescimento da renda de todos.

Para o sucesso dessas políticas, as mulheres teriam um papel-chave: a educação das mulheres reduziria a mortalidade infantil, o tamanho das famílias e as taxas de fertilidade⁹

apresentou seu primeiro relatório, reportando-se aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001. O relatório seguinte (VI Relatório Nacional Brasileiro) foi apresentado em 2005 e referiu-se ao período de 2001 a 2005. Os dois relatórios foram seguidos de contrainformes elaborados por movimentos feministas e de mulheres e demais organizações da sociedade civil.

9 O texto de Razavi e Miller cita a redução do tamanho das famílias e da taxa de fertilidade como necessidades humanas básicas, o que é bastante questionável. O planejamento familiar e os direitos reprodutivos, numa perspectiva da autonomia das mulheres, esses sim parecem ser necessidades humanas básicas.

de maneira mais rápida e menos custosa do que o crescimento da renda *per capita*. O surgimento dos “projetos para pobres” foram vistos pelas ativistas do WID como uma oportunidade de mostrar como as mulheres podem ser úteis ao desenvolvimento, destacando principalmente suas potencialidades na esfera produtiva. Ocorre que o foco nos lares chefiados por mulheres - os mais pobres entre os pobres - não gerou questionamentos sobre a distribuição intradomiciliar dos recursos, isto é, a pobreza das mulheres não foi suficientemente relacionada com a dinâmica das relações entre homens e mulheres (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 7).

Como já dito, o enfoque WID foi criticado por ignorar a categoria gênero, ou seja, o aspecto relacional da opressão contra as mulheres. Por outro lado, além das críticas mais genéricas ao liberalismo, há reflexões no sentido de classificar toda a Década das Mulheres da ONU como uma “enganosa estratégia de integrar as mulheres em um processo em que elas já estavam inteiramente envolvidas e do qual o seu trabalho não pago¹⁰ era parte essencial” (TICKNER, 2001, p. 90).

Outro problema relaciona-se à implementação dos projetos inspirados no enfoque WID por parte das agências financiadoras. Ainda que as ativistas WID insistissem nos papéis produtivos das mulheres, os projetos supostamente inspirados por essa perspectiva foram convertidos em projetos de geração de renda em pequena escala, principalmente relacionados à nutrição e ao artesanato, reproduzindo a lógica do bem estar. O modelo de reforma agrária recomendado nos documentos da OIT também não contemplava a outorga do título da terra às mulheres. Assim, no bojo das estratégias de combate à pobreza nas diversas configurações que teve desde os anos 1960 até os dias de hoje, as mulheres foram vistas como instrumentos para a solução das crises alimentares, da crise ambiental, das consequências nefastas das políticas de ajuste estrutural, recaindo sobre elas a responsabilidade pela ausência de políticas públicas para garantia de direitos básicos (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 9).

O impacto da perspectiva WID deu-se pelo menos em dois campos: (i) nos debates e nas pesquisas e (ii) no crescimento do aparato institucional em governos e agências de desenvolvimento. O segundo impacto será mais bem analisado adiante a partir do caso do Banco Mundial.

Com relação ao primeiro impacto referido, buscou-se redefinir o significado de

10 O conceito de mais-valia se refere justamente à diferença entre o valor produzido pela força de trabalho e a sua manutenção. Então, a rigor, todas/os aquelas/es que não são proprietárias/os dos meios de produção tem parte de seu trabalho não remunerado. No entanto, com a expressão “trabalho não pago” queremos nos referir ao trabalho desempenhado pelas mulheres na esfera reprodutiva sem qualquer remuneração (MARX, 2006, p. 220 e ss.).

trabalho e os métodos de coleta de dados para estatísticas oficiais, com o objetivo de visibilizar a atividade das mulheres em áreas de produção desvalorizadas ou não-mercantis. Outro resultado verificável do WID foi o surgimento de uma literatura dedicada à avaliação dos projetos desenvolvidos pelas agências internacionais. Tais avaliações concluíam que boa parte das falhas desses projetos se devia ao fato de que muitos deles exigiam das mulheres a realização do trabalho familiar não remunerado, ao que elas se recusavam. Mostraram também que existe pouco apoio à agricultura praticada por mulheres.

Esses exercícios de reflexão causaram mudanças dentro do próprio pensamento WID, levando-os mais além dos projetos exclusivamente focados nas mulheres e tentando contemplar a preocupação com a igualdade de gênero transversalmente em todas as políticas.

No entanto, Razavi e Miller (1995, p. 10) apontam duas “anomalias” na literatura WID. A primeira seria a de que os exemplos sempre provenientes da África Subsaariana teriam gerado um contra-mito que encobriria a participação dos homens na agricultura e ignoraria a complexa e mutável inter-relação entre o trabalho de homens e mulheres.

A outra “anomalia” se referiria à negligência quanto aos aspectos do bem-estar. As referidas autoras consideram um erro opor as necessidades individuais das mulheres à família, o desenvolvimento ao bem estar e a produção à reprodução, porque esses aspectos estariam, de fato, necessariamente integrados na vida das mulheres. Esse divórcio entre o bem-estar e o papel produtivo das mulheres, no discurso WID, distanciou suas ativistas da concepção de desenvolvimento mais generalizada nos anos 1970, qual seja, a que dá ênfase nas necessidades básicas.

Adele Mueller, em 1991, já denunciava a completa institucionalização do campo WID, que começou justamente a partir da crítica a todas as instituições hegemônicas pelos homens, prometendo um movimento global de mulheres (MUELLER, 1991, p. 4). Segundo a autora, o “Desenvolvimento” tem a característica de incorporar as críticas de maneira a respondê-las sem desafiar suas premissas mais essenciais. Sobre a força simbólica do termo “desenvolvimento” e do caráter etnocêntrico do WID, a autora escreve que

“Desenvolvimento” é uma poderosa palavra que arrasta os países mais pobres para dentro da ordem mundial capitalista (Barthes 1973; Escobar 1984-85; Foucault 1980). É uma espécie de termo guarda-chuva que sugere que todos os tipos de condições e situações sejam amontoadas juntas aqui. Conforme Papanek (1986) diz especificamente sobre Women in Development, esse campo representa virtualmente qualquer coisa que é escrita no Primeiro Mundo sobre mulheres que vivem fora dele. (MUELLER, 1991, p. 2, tradução nossa)

Assim, as mulheres do dito Terceiro Mundo são submetidas a prioridades

impostas pelo paradigma capitalista, além de os países e seus/suas habitantes serem vistos/as apenas como dados de pesquisa, ou elementos de uma teoria ou estudos de caso de um projeto. Os chamados projetos colaborativos são, na verdade, conduzidos pelas profissionais do Norte.

Nesse ínterim, surgiram outras críticas feministas aos processos de desenvolvimento, que buscavam um maior reconhecimento dos vínculos entre produção e reprodução. Tais críticas geraram perspectivas alternativas que serão objeto de análise no tópico seguinte.

2. 2 Gênero e Desenvolvimento: ampliando, ainda que não o suficiente, o olhar

Assim como se consolidou o termo *Women in Development* (WID) para identificar uma perspectiva de atuação e pesquisa que teve ampla repercussão, também emergiu o termo *Gender and Development* (GAD) para designar uma série de concepções alternativas que buscaram preencher algumas lacunas presentes no WID. O enfoque GAD parte da avaliação de que o WID é uma abordagem que trata as mulheres como um grupo homogêneo e isolado, deixando de explorar o caráter relacional de sua subordinação.

Teoricamente a perspectiva GAD se apoiou na consolidação do termo “gênero” introduzido nos anos 70 para desbiologizar a discussão sobre identidade e desigualdade. Antropólogas feministas contribuíram bastante para demonstrar a diversidade de representações culturais das identidades de gênero. Como já dito acima, o texto de Gayle Rubin, em 1975, intitulado “O Tráfico de Mulheres: Notas sobre a “economia política” do sexo”, foi fundamental para essa discussão.

Apesar de a discussão sobre gênero se focar muitas vezes em como se constroem as identidades, o GAD priorizou a identificação do que homens e mulheres fazem, buscando mostrar concretamente as implicações da subordinação de gênero. Esse enfoque com relação às práticas determinadas pelo gênero e a tentativa de integrar uma teoria sobre gênero à análise da economia mundial se relacionam com o fato de que um dos principais produtos do GAD ser a criação de diversos esquemas de treinamento sobre gênero (*gender training frameworks*), metodologias para elaboração e avaliação de projetos, o que já demonstra seu profundo caráter institucional, na esteira da tradição WID. Analisaremos, no presente capítulo, duas dessas metodologias: *Gender Roles Framework* e *Social Relations Framework*, por permitirem analisar as principais tensões entre pesquisadoras/es e técnicas/os no manejo do conceito de gênero.

O que é entendido como perspectiva de gênero varia muito entre as metodologias de treinamento criadas, mas pode-se identificar uma característica em comum: “uma análise sistemática dos papéis e responsabilidades atuais e potenciais de mulheres e homens e seu acesso e controle sobre recursos em sistema específico” (RAO *et al.*, 1991, p. 1 *apud* KABEER, 1994, p. 265, tradução nossa). As diferenças residem justamente na ênfase que se dá à eficiência, à igualdade ou ao empoderamento na avaliação de políticas públicas. Segundo Razavi e Miller (1995, p. 12), as metodologias também divergem na centralidade que dão aos aspectos produtivos e/ou culturais. Outra diferença entre as metodologias aqui expostas é na investigação de outras relações sociais, como classe e etnia.

Em larga medida, as diferenças na ênfase dada representam mais as culturas institucionais do que uma preocupação com a melhor maneira de se alcançar a igualdade de gênero. Segundo Rao *et al.* (1991, *apud* KABEER, 1994, p. 265), as agências de cooperação externa do Norte e bancos de desenvolvimento apresentam grande resistência a abordagens que destaquem a questão de gênero como uma relação de poder e a necessidade de mudança com relação à consciência. Já as agências nacionais de desenvolvimento, principalmente aquelas que trabalham com organizações de base, seriam mais abertas a uma agenda transformadora.

Ainda que se perceba algum avanço em relação à abordagem WID, a perspectiva gênero e desenvolvimento, em sua concepção mais difundida e hegemônica, não chega a apontar para a necessidade de construção de um modelo de desenvolvimento radicalmente diferente, o que limita seus resultados, quando muito, a uma renovação do modelo de exploração que recai sobre as mulheres.

2. 2. 1 Esquema dos Papéis de Gênero: quem faz o que, como e onde

Gender Roles Framework (GRF)¹¹, ou esquema dos papéis de gênero, foi elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Internacional de Harvard em parceria com o Escritório *Women in Development* da USAID, alguns anos depois de uma série de seminários com o *staff* do Banco Mundial em que começou a ser esboçado.. Seu uso teve a adesão da própria USAID, do Banco Mundial e de inúmeras outras agências doadoras (KABEER, 1994). O GRF é pela primeira vez delineado no livro *Gender Roles in Development Projects: A Case Book* de autoria de Overholt, Anderson, Cloud e Austin, em 1994.

A principal base teórica do GRF é a *Sex Role Theory* (Teoria dos Papéis Sexuais),

11 Outros termos para designar GRF: *Harvard Analytical Framework* ou *Gender Analysis Framework*.

que surgiu após a II Guerra Mundial a partir de análises funcionalistas da família. Esse tipo de análise afirmava que o processo de socialização canalizava os homens para os papéis instrumentais e as mulheres para os papéis ligados à expressão. Na época, ainda predominava, mesmo nos meios mais progressistas, concepções biologizantes, que foram parcialmente rompidas com a ajuda da teoria dos papéis sexuais. No entanto, nos anos 1970 e 1980, buscou-se substituir a linguagem dos papéis sexuais pelos termos próprios da reflexão em torno do conceito de gênero.

As críticas à teoria dos papéis sexuais, que são extensíveis ao GRF, são agrupáveis em cinco pontos: a) a linguagem dos papéis sexuais tende a limitar sua análise num nível individual e voluntarista, sem pôr atenção às questões institucionais de relações de poder entre grupos; b) a linguagem dos papéis sexuais induz a uma falsa simetria entre os papéis masculinos e femininos, ocultando a opressão que existe entre homens e mulheres; c) essa teoria tende a normalizar tendências de maneira a tratar qualquer diferença referente ao papel masculino sexual como um desvio de uma norma falsamente universal (que em verdade é típica de uma classe média, branca e heterossexual); d) a teoria trabalha apenas com uma concepção binária de papéis: masculino e feminino; e) ainda que possa ser útil para explicar alguns mecanismos de reprodução da sociedade, a teoria é inadequada para examinar a resistência, mudança e história (CONNELL 1983; LOPATA E THORNE 1978; STACEY E THORNE 1985 *apud* MESSNER, 1998).

O GRF consiste numa matriz de coleta de dados de comunidades e lares que serve com uma ferramenta de diagnóstico para planejamento de projetos de escassos recursos (KABEER, 1994, p. 294). A matriz possui quatro principais componentes: a) perfil das atividades; b) perfil de acesso e controle; c) fatores que influenciam os dois perfis acima; d) check-list para análise de projetos (Matriz no Anexo A).

O primeiro componente se dedica a identificar as tarefas produtivas e reprodutivas relevantes, além de determinar quem faz o quê. Pode-se acrescentar mais detalhes do que os constantes da tabela proposta (ver Anexo A), como a geração, a porcentagem de tempo gasta para cada atividade e a sua frequência (sazonal ou diária), além do lugar onde se realizam.

O segundo componente tem o objetivo de identificar quais recursos as pessoas usam para realizar as atividades caracterizadas na primeira tabela. A tabela indica se homens ou mulheres tem acesso aos recursos e benefícios e quem controla seu uso. O terceiro componente se presta a caracterizar os fatores que influenciam a divisão de gênero do trabalho e do acesso e controle identificados nas tabelas anteriores. O quarto é composto por uma longa série de perguntas relacionadas à identificação do contexto em que o projeto irá

intervir, seu *design*, sua implementação e sua avaliação (MARCH *et al.*, 1999, p. 32-39).

O GRF é bastante útil para coletar informações que podem ser necessárias em todas as fases do projeto. O esquema não é adequado para a análise de programas, porque colhe dados de âmbito local apenas. Seu uso tem bastante aceitação entre as instituições que não são afeitas a enxergar a questão de gênero como relações de poder, porque o esquema coleta dados sem valorá-los ou buscar identificar as causas e implicações dessa realidade (MARCH *et al.*, 1999, p. 50).

O esquema usa uma linguagem similar a dos economistas e foi criado sob a inspiração da literatura WID, focada na eficiência na alocação de recursos. O objetivo não é obter relações de gênero mais equilibradas, mas sim identificar quem faz o que, quando e como, para então destinar os recursos de maneira mais “eficiente” possível. O GRF não se presta a visibilizar as dinâmicas de poder, as relações entre os diferentes sujeitos ou como as pessoas barganham, negociam interesses e tomam decisões. Parece partir do pressuposto de que as pessoas tomam livremente suas decisões de maneira “racional”, sem considerar a dinâmica comunitária e valores culturais.

Assim, a aplicação do GRF tanto pode acabar por fortalecer uma hegemonia masculina quanto pode reforçar o que pode ser uma falsa crença: a de que qualquer recurso dado às mulheres pode favorecer automaticamente seus interesses. Falsa crença porque o oferecimento de recursos para as mulheres pode apenas sobrecarregá-las se a divisão de tarefas e a oferta de serviços públicos se mantiverem inalteradas, ou pode gerar prejuízo se o devido acompanhamento não for realizado. Razavi e Miller (1995, p. 16) citam o exemplo de um programa de crédito para mulheres pobres sem terra de Bangladesh. Nesse projeto, ainda que os valores tivessem sido emprestados às mulheres, os recursos foram em grande medida apropriados pelos seus esposos ou outros parentes homens, o que foi descoberto por pesquisas e não pelos dados oficiais. No entanto, para demonstrar a complexidade da realidade, Razavi e Miller afirmam que houve um certo ganho indireto no bem-estar das mulheres que receberam os empréstimos, mesmo que não tivessem o controle sobre eles. Em comparação com as esposas de homens que tomaram os empréstimos eles mesmos, aquelas mulheres apresentavam melhor nível de nutrição, de vestuário e de necessidades médicas atendidas.

Existe um problema ainda mais fundamental que se relaciona com a consecução desses projetos ditos de desenvolvimento: a compreensão do que são os interesses das mulheres. O modelo econômico convencional enxerga uma unidade de interesses entre todos os membros da família, o que obviamente não é verdade. No entanto, segundo Razavi e Miller (1995, p. 17), não se pode entender a total separação de interesses como uma alternativa

adequada. Trata-se de uma complexa mistura do econômico com o social, do individual com o coletivo, do conflito com a cooperação.

Outra falha do GRF é não envolver as mulheres e homens atingidas/os pelos projetos na avaliação, gerando avaliações equivocadas e verticais dos projetos. Pode levar também à uma análise superficial da realidade pela simples resposta às perguntas bastante diretas contidas na matriz (MARCH *et al.*, 1999, p. 49).

O GRF, entre os muitos aspectos que busca investigar, deixa de explicitar a própria cultura da instituição quanto a questão de gênero, como se pudesse haver neutralidade. Também não avalia outras questões que podem gerar desigualdade, tratando as mulheres e os homens como dois grupos homogêneos, além de as mudanças no tempo não encontrarem espaço para aparecer (MARCH *et al.*, 1999, p. 50).

2. 2. 2 Gênero e Eficiência no contexto dos Programas de Ajuste Estrutural

Com o fim da vigência do Acordo de *Bretton Woods* (1945-1973), que determinava taxas de câmbio fixas na relação dólar-ouro, o sistema monetário internacional passa a adotar taxas de câmbio flutuantes inserindo aos poucos o padrão dólar-flexível no cenário internacional. Diante da grande oferta de crédito privados, os países chegaram, em um determinado momento, a dever mais para bancos privados do que para organismos financeiros multilaterais (RACHED, 2008, p. 89).

Em 1979, buscando retomar sua hegemonia no cenário internacional, os EUA aumentaram sua taxa de juros com o objetivo de valorizar o dólar. Isso aumentou exponencialmente a dívida dos países periféricos. Embora, mesmo diante do crescente endividamento, os credores tenham, por muitas vezes, preferido liberar novos empréstimos para evitar uma crise sistêmica, no começo dos anos 1980, o fluxo de capitais para os países periféricos começou a diminuir (RACHED, 2008, p. 92).

Diante da crise da dívida externa desses países, as organizações financeiras multilaterais – como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – passaram a oferecer empréstimos para o pagamento de dívidas. Gabriel Rached (2008, p. 93) destaca que, pela primeira vez em sua história, o Banco Mundial oferece empréstimos desvinculados de qualquer investimento, já que até então uma das condições mais rígidas para concessão de empréstimos pelo Banco era a de que eles não fossem destinados ao pagamento de dívidas já existentes.

No entanto, as referidas organizações impunham, por meio das condicionalidades

dos Programas de Ajuste Estrutural, uma série de medidas liberalizantes aos países tomadores com o objetivo anunciado de estabilizar suas economias. As principais medidas foram a privatização de empresas estatais, liberalização comercial, controle orçamentário e corte de gastos sociais através de medidas de austeridade fiscal, eliminação de controles de preços e subsídios estatais, abertura dos mercados de capitais como forma de aumentar a entrada de recursos externos, desenvolvimento de legislação que assegure os direitos dos investidores externos (RACHED, 2008, p. 95).

As políticas de ajuste estrutural, ao cortar gastos sociais e mudar os custos do bem estar do Estado para a residência, apoiaram-se na “habilidade” das mulheres em tomar conta de uma crescente carga de trabalho não pago, como cuidar dos doentes e das crianças. O trabalho não pago das mulheres ajudou a absorver o choque do ajuste. Muitos movimentos feministas denunciaram o aspecto sexista implícito nas políticas de ajuste estrutural, além de todas as críticas que podem ser feitas à imposição de medidas do receituário liberal.

No entanto, surge também uma literatura – e essa será a explorada neste trabalho, porque foi a que teve maior repercussão junto ao Banco Mundial e outras IFM’s, justo por ser mais palatável para elas – que buscava, ao invés de investigar como o ajuste afeta a vida de mulheres e crianças, demonstrar como as tendências e rigidez (conceitos econômicos) quanto ao gênero afetam as políticas de ajuste e como podem até mesmo fazê-las fracassar. Usam ferramentas neoclássicas de análise para conceituar gênero, colocando a discussão em um nível macroeconômico e nas estruturas de relações entre homens e mulheres, diferentemente do GRF, que trabalhava com projetos locais e com a noção de papéis (ao invés de relações).

Segundo Razavi e Miller (1995, p. 19), os neoclássicos definiriam o ajuste como o fluxo de recursos de setores *no tradable* para os *tradable*. *Tradable* são aqueles produtos que sofrem concorrência externa, que podem ser negociados no mercado internacional. Já os *no tradables* são aqueles bens e serviços que não podem ser negociados no comércio internacional, como transporte, moradia etc. A abordagem “gênero e eficiência” busca então evidenciar o trabalho das mulheres e o crédito ofertado a elas como recursos que podem ser alocados na produção de produtos *tradables*, se uma série de restrições for vencida. Para a análise dessa abordagem, as autoras baseiam-se nas reflexões e propostas de Ingrid Palmer e Paul Collier.

Palmer (1995, p. 1983) afirma que o trabalho não pago das mulheres pode ser tratado em termos econômicos. A carga de trabalho reprodutivo é como um imposto sobre o trabalho feminino, que cada mulher tem que pagar para só então desempenhar atividades no mercado. Esse “imposto reprodutivo” tanto limita o tempo que as mulheres podem dispende

em atividades econômicas, quanto restringe as atividades que podem desempenhar, já que estas devem se compatibilizar com suas tarefas domésticas. Assim o “imposto reprodutivo” representa uma má alocação do trabalho feminino e cria distorções no mercado e nos produtos, gerando ineficiências para a economia. Nesse caso, Palmer defende que intervenções públicas devem ser realizadas para compensar as tendências do setor privado.

Palmer (1991 *apud* Razavi e Miller, 1995), levando o argumento da eficiência ainda mais longe, questiona a presumida eficiência dos donos de pequenas áreas de terra que fundamenta as políticas de ajuste que oferecem suporte aos minifúndios, baseadas na titulação da terra e assistência técnica: se os homens donos de pequenas áreas tivessem que pagar o trabalho das mulheres, sua superioridade em eficiência não se confirmaria. Assim, encorajar o emprego de mulheres em outros setores (como em *plantations*, sugere) seria um meio desejável de liberar o trabalho das mulheres da produção familiar, em que não é valorizado adequadamente, forçando assim um custo apropriado para o trabalho feminino na agricultura familiar que agora teria que contratar outras mulheres e pagá-las por isso.

Recomenda que os serviços desempenhados pelas mulheres no trabalho reprodutivo sejam abertos ao mercado, assim, tanto a quantidade de trabalho não pago das mulheres seria reduzido, quanto a reprodução do “capital humano” se daria de maneira mais eficiente.

Ainda que não constitua um discurso monolítico os escritos sobre gênero e ajuste, é esclarecedora a posição de Palmer. Para ela, analisar a questão de gênero com o raciocínio neoclássico e neoliberal é apenas a continuação da estratégia de colocar as mulheres na agenda dos elaboradores de políticas, mostrando, em sintonia com o discurso hegemônico neoliberal, como elas podem servir ao desenvolvimento e como pode ter grandes custos econômicos ignorar as implicações das relações de gênero.

A solução para a desvalorização do trabalho das mulheres na agricultura familiar seria incentivar o emprego de mulheres nos setores comerciais de larga escala. De fato, tal proposta é coerente com o caráter neoliberal da abordagem “gênero e desenvolvimento”, já que busca reforçar um modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio e na modernização agrícola conservadora¹². Os problemas que tal modelo gera em termos de conflitos territoriais, saúde, trabalho, dependência econômica e relação com a natureza são inúmeros e não poderiam ser satisfatoriamente tratados neste trabalho. Ainda assim, aparte as

12 Para uma crítica sobre diversos aspectos da modernização agrícola conservadora a partir da investigação do fenômeno em uma região cearense, ver RIGOTTO, Raquel. (Org.). **Agrotóxicos, trabalho e saúde: vulnerabilidade e resistência no contexto da modernização agrícola no baixo Jaguaribe/CE**. Fortaleza: Edições UFC, 2011. Co-edição com a Expressão Popular. Sobre o assunto, existe extensa literatura.

duras críticas que se devem fazer a uma proposta que busca integrar as mulheres em um modelo tão destruidor, a solução apontada é incapaz de alcançar até mesmo seu objetivo de promover a valorização, ainda que em termos estritamente de renda, do trabalho das mulheres, já que parece ignorar que a esfera do mercado também reproduz as desigualdades de gênero. As diferenças de salário e condições de trabalho entre homens e mulheres também estão presentes nas indústrias, o que também não parece ser, por si só, uma alternativa para a valorização do trabalho das mulheres.

Malfadada também a sugestão de que o apoio à agricultura familiar seja cessado. Isso iria na contramão da reivindicação histórica dos movimentos sociais do campo, incluindo os movimentos de mulheres camponesas¹³. As próprias mulheres que, em tese, seriam beneficiadas pela proposta a rechaçam.

Segundo Razavi e Miller (1995), também se pode duvidar do raciocínio de que a eficiência da agricultura familiar em relação ao agronegócio é completamente devida ao trabalho não pago das mulheres. Aliás, mesmo que a agricultura familiar fosse, no que se refere à produtividade, ineficiente em relação ao agronegócio, isso não seria o suficiente para minar a assistência a esse setor. De fato, as autoras duvidam que as ativistas e planejadoras feministas africanas possam tomar o fim do apoio à agricultura familiar como uma bandeira para a igualdade de gênero. Muitas camponesas também podem não concordar que receber um salário seja uma real alternativa às relações de subordinação dentro da família. A divisão de tarefas realmente seria reconfigurada com a introdução das mulheres em relações assalariadas? O gênero não pode ser encarado apenas como uma maneira de estruturar aspectos da produção, porque também configura uma série de poderosas normas sociais sobre como direitos e responsabilidade são compartilhados.

Na avaliação de Razavi e Miller (1995, p. 23), Ingrid Palmer demonstra, com sua proposta, a maior fraqueza do argumento da eficiência de gênero: pôr o gênero acima de todas as outras clivagens sociais, principalmente a de classe, torna o argumento abstrato e isolado da realidade em que busca incidir. As autoras destacam também que essa abordagem ignora o

13 A Plataforma de Ação da 3ª Ação Internacional da Marcha Mundial das Mulheres – Brasil, que teve ampla adesão das militantes do Movimentos dos/as Trabalhadores/as Rurais Sem-Terra (MST) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, reivindica “Pelo acesso das mulheres à terra, aos recursos naturais e às decisões sobre seus usos. Reafirmamos a urgência da revisão dos índices de produtividade, da limitação do tamanho da propriedade e o fim da estrangeirização da terra como medidas que podem avançar o processo de reforma agrária. Reafirmamos a necessidade de assegurar a regularização de terras indígenas e quilombolas, o **fortalecimento da agricultura familiar** e camponesa e o reconhecimento do trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres. (...) **Os recursos públicos não devem ser destinados a financiar o agronegócio**, as transnacionais e a infraestrutura que somente favorece a eles.” (MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES, 2010, grifo nosso)

aspecto cooperativo do casamento: não se pode presumir uma completa separação de interesses entre marido e mulher e imaginar que sua relação pode ser análoga a de empregador-empregado.

Outro problema mais geral com análise de Collier e Palmer, segundo Razavi e Miller, é que ela parte do pressuposto de que o setor de exportação está sempre em expansão, sendo aconselhável incentivar a participação das mulheres no setor dos produtos e serviços *tradable*. Essa perspectiva não é coerente com sua própria visão de crescimento econômico e muito menos com a perspectiva da soberania alimentar. Também ignoram que a conduta das agências de desenvolvimento costumam ser uma das grandes reprodutoras da desigualdade de gênero.

Falham em conceituar gênero, afirmando que as restrições que atingem as mulheres quanto à mobilidade e a posição no mercado de trabalho se devem à “convenção social”, sem explicar a história econômica da divisão de gênero na agricultura africana. Entender processos que ocorreram no passado é muito importante para entender o que ocorre contemporaneamente, até porque as políticas de ajuste estrutural, transferindo para as mulheres a absorção dos choques do ajuste, acabaram reforçando as tendências e rigidez de gênero que Collier e Palmer identificam como “problemas” para o ajuste.

Por fim, cabe destacar o erro em crer na habilidade dos mercados em promover um uso dos recursos com eficiência e igualdade de gênero. Conforme Diane Elson (1993a *apud* RAZAVI; MILLER, 1995, p. 27) afirma, os mercados não são fluxos de dinheiro abstratos, são “inevitavelmente instituições sociais nas quais vender e comprar está estruturado assimetricamente para a vantagem de uns em relação a outros”.

1. 2. 3 *Análise Social de Gênero, empoderamento e ONG's*

Social Relations Approach (SRA), ou Abordagem das Relações Sociais, é o segundo esquema de treinamento de gênero apresentado neste capítulo. Ainda que possa ser visto como mais um método de treinamento de gênero, *Social Relations Approach* ou *Social Relations Analysis* também determina toda uma literatura em gênero bem mais ampla (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 27). Enquanto esquema de treinamento, foi desenvolvido pelo Institute of Development Studies (IDS) da Sussex University do Reino Unido em colaboração com formuladores de políticas, acadêmicos e ativistas do Sul global. Os cursos de treinamento do IDS priorizam a participação de pessoas oriundas do “Terceiro Mundo”, conforme a nomenclatura que utilizam. Buscam envolver pesquisadoras/es, planejadoras/es e

profissionais que atuam no nível comunitário. Isso porque acreditam nas conexões entre as diversas dimensões do desenvolvimento: ideias, práticas e o contexto das instituições na qual elas são reproduzidas. O SRA busca visibilizar também essas interconexões e as concepções sobre relações de gênero que os próprios sujeitos envolvidos com a “prática do desenvolvimento” carregam (KABEER, 1994).

Mais do que ferramentas como as utilizadas no *Gender Roles Framework*, o SRA se estrutura a partir de cinco conceitos. O primeiro é o de desenvolvimento como o aumento do bem-estar (MARCH *et al.*, 1999, p. 102). Amartya Sen, economista de origem indiana, é um dos mais influentes intelectuais em relação a instituições multilaterais, como a ONU e o Banco Mundial, no campo da dita economia do desenvolvimento. Sua abordagem de desenvolvimento como “expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17) vem embasando a elaboração anual dos Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU e a formulação de um Índice de Desenvolvimento Humano, que busca ampliar a noção de desenvolvimento humano para além de crescimento econômico ou aumento da produtividade. Para Sen, as principais fontes de privação de liberdade, cuja remoção é condição para o desenvolvimento, são a “pobreza e a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). Amartya Sen é classificado como um dos autores do liberalismo social, ou igualitário ou, ainda, humanista. Ele próprio vem escrevendo sobre gênero e igualmente vem influenciando outras pesquisadoras em gênero, como as que se ocupam do SRA.

O segundo conceito chave para o SRA seria o de “relações sociais”. As relações de gênero são uma das dimensões das relações estruturais que criam e reproduzem diferenças sistêmicas na posição dos diferentes grupos de pessoas. Essas relações determinam quem nós somos, quais os nossos papéis e responsabilidades, e, inclusive, as reivindicações que podemos fazer. Essas relações produzem desigualdades que atribuem a cada indivíduo uma posição na estrutura e hierarquia da sociedade. E, como assinalado, existem vários tipos de relações sociais: gênero é uma delas, mas também a classe, a raça, etnia podem ser citadas (MARCH *et al.*, 1999, p. 103). Assim se busca complexificar a análise do contexto em que as políticas e projetos irão incidir.

O terceiro conceito se refere à análise das instituições chave e suas relações. Kabeer (1994, p. 281) entende as instituições como quadros de regras para alcançar determinados objetivos sociais ou econômicos. Sugere então quatro esferas de instituições: mercado, Estado, comunidade e família. As próprias organizações internacionais, a depender

do caso, podem ser objeto de análise. Voltando o olhar para as instituições, busca-se demonstrar que elas não são ideologicamente neutras nem apartadas umas das outras.

De fato, para cada uma das instituições citadas é possível identificar uma ideologia oficial: a) o Estado busca o interesse público e o bem comum; b) o mercado busca a maximização dos lucros; c) a comunidade, incluindo ONGs, associações, redes informais, relações clientelistas, serve à provisão de serviços; d) a família é uma instituição altruísta, cooperativa, não conflitiva. No entanto, é preciso ir além do discurso oficial e desvelar os verdadeiros valores e pressupostos das instituições para assim entender como elas produzem, reforçam e reproduzem as desigualdades sociais¹⁴ (KABEER, 1994, p. 282).

As instituições, apesar de variarem muito em cada cultura, teriam cinco aspectos em comum, cinco dimensões de relações sociais em todas elas: normas, recursos, pessoas, atividades e poder. As normas podem ser oficiais e escritas ou informais e expressas por valores, tradições e costumes. Elas determinam o que é feito, como é feito, por quem é feito e quem será beneficiado. Ao mesmo tempo em que facilitam a tomada de decisões, elas automatizam esse processo, tornando-o aparentemente natural ou imutável.

A análise dos recursos pergunta sobre o que é utilizado e o que é produzido. Os recursos podem ser humanos (trabalho, educação, habilidades), materiais (comida, terra, dinheiro) ou intangíveis (influência, informação, contatos). A distribuição dos recursos está ligada à organização das instituições, por exemplo, nas sociedades em que as mulheres são impelidas a contribuir com a provisão de alimentação para a família, elas costumam ter maior acesso à terra.

Quanto às pessoas, as instituições são seletivas em relação a quem pode participar delas e quem é excluído, a quem são atribuídos os recursos, responsabilidades e tarefas e quem ocupa as posições hierárquicas. O resultado dessa seleção reflete uma série de desigualdades sociais. No que pertine às atividades, o SRA investiga o que é feito, quem recebe o quê e quem pode exigir o quê. Para cada atividade é atribuída uma recompensa, que varia de acordo com o sujeito que a desempenha, o que reforça as desigualdades existentes entre homens e mulheres ou entre gerações, por exemplo.

A análise do poder de decisão – quem decide e de quem são os interesses atendidos – é o quinto aspecto comum a todas as instituições, já que são poucas as que se

14 Essa diferença entre discurso oficial e valores reais é útil para entender o escopo do presente trabalho. Como já assinalado, a pesquisa centrar-se-á em analisar o discurso do Banco Mundial, por meio de diversos documentos, quanto à igualdade de gênero. Outra tarefa mais complexa seria analisar, a partir de estudos de caso, os reais impactos nas relações de gênero promovidos pelo Banco. No entanto, é claramente tarefa muito mais complexa e que demandaria um tempo bem maior para sua realização.

organizam de maneira igualitária. Todos esses aspectos permitem uma avaliação das instituições não só no que concerne a desigualdades de gênero, mas também de classe, geração, etnia, raça, sexualidade etc.

O quarto conceito-chave no SRA são as políticas institucionais de gênero. Kabeer (1994, p. 281) propõe uma classificação para elas em dois grandes grupos: as que são cegas quanto às relações de gênero (*gender blind policies*) e, assim, reforçam o *status quo*, e as que levam em consideração o gênero (*gender aware policies*), reconhecendo que homens e mulheres são atores do desenvolvimento, mas que não participam dele em igualdade de condições. Essas últimas podem ainda se pretenderem “neutras” quanto às relações de gênero (*gender neutral policies*), ou seja, buscarem a eficiência da política lidando com as desigualdades de gênero sem transformá-las. As políticas atentas às relações de gênero podem também buscar atingir especificamente um gênero (*gender-specific policies*). A autora destaca que esse tipo de política é bem diferente dos velhos programas que reforçam os estereotipados papéis sexuais, porque uma política pode ser específica para um gênero sem ser cega às relações de gênero existentes. A medida do seu caráter transformador será o envolvimento das pessoas: se como sujeitos passivos ou atores críticos. Por fim, *gender aware policies* podem ser transformadoras dessas relações (*gender transformative policies*). Essa terceira categoria pode atingir mulheres ou homens ou ambos, reconhece as necessidades específicas dos gêneros e busca transformá-las numa perspectiva de maior igualdade (KABEER; SUBRAHMANIAN, 1996, p. 40).

Finalmente o quinto conceito-chave da SRA é a análise das causas imediatas, das mediatas e das estruturais, além dos efeitos também imediatos, mediatos e a longo prazo de um determinado problema. As causas devem ser analisadas relacionando-as a cada instituição (KABEER, 1994, p. 295).

O que se propõe, portanto, é um método para planejar programas e políticas que parte de um profundo entendimento do contexto que será trabalhado. Diferentemente da abordagem da eficiência de gênero, o SRA procura impelir as agências de desenvolvimento a considerarem as relações de gênero não porque as mulheres podem contribuir mais para o desenvolvimento, mas sim porque acreditam que o desenvolvimento pode transformar as desigualdades de gênero. O SRA também contraria a tendência de homogeneizar as mulheres em um único grupo por meio da análise dos outros fatores que geram desigualdades.

A divisão do trabalho, vista como relação social – e não como separação, como faz o GRF – permite duas inferências. A primeira de que, ainda que as mulheres exerçam controle sobre certos recursos ou partes do processo produtivo, isso não significará um ganho

real de autonomia e igualdade devido a influência de outros fatores além da renda das mulheres. Outra implicação desse entendimento sobre a divisão do trabalho é a ênfase na preocupação com a alteração dos sistemas de troca pré-existentes, o que, muitas vezes, pode piorar a situação das mulheres (RAZAVI; MILLER, 1995, p. 29).

Pondo o foco na transformação das relações de poder – mais do que no direcionamento pura e simplesmente de recursos econômicos para as mulheres – uma reflexão que emerge é como deve ser o processo de construção de relações mais equilibradas. Nesse contexto é que surge o conceito de empoderamento, ainda hoje largamente em voga no jargão dos governos ocidentais, institutos de pesquisa e organizações não governamentais de todo o mundo.

O campo político embasado teoricamente no SRA promove então a ênfase nas organizações não governamentais (ONGs), que nos anos 80, no embalo do neoliberalismo e do Estado mínimo, se tornaram as grandes parceiras de governos e agências multilaterais, manejando recursos e projetos. A emergência do chamado terceiro setor ou sociedade civil tem efeitos bastante controversos: ao mesmo tempo em que pode impulsionar mudanças importantes por meio de suas bandeiras, também pode gerar um amortecimento da necessária pressão sobre o Estado. Para as ativistas e pesquisadoras do campo “gênero e desenvolvimento”, a questão também é controversa, porque uma de suas principais bandeiras, principalmente a partir da Conferência de Pequim de 1995, como será detalhado mais adiante, é justamente a transversalidade da perspectiva de gênero em todas as ações governamentais (*gender mainstreaming*), o que muitas vezes não se harmoniza com a vocação de boa parte das ONGs. No entanto, advoga-se também que as ONGs seriam capazes de estar mais próximas das comunidades e promover processos de baixo para cima.

Kate Young (1993 *apud* RAZAVI; MILLER, 1995, p. 34) identifica o empoderamento coletivo de mulheres pobres quando elas “tomam controle de suas próprias vidas para configurar suas próprias agendas, organizar-se para ajudarem umas as outras, reivindicar serviços públicos do Estado e a mudança da sociedade como um todo” (tradução nossa). Assim mesmo as demandas mais básicas tem um grande potencial para desencadear processos de emancipação das mulheres. Segundo Razavi e Miller (1995, p. 32), o que merece crítica é a “política do projeto”, ou seja, a tendência de tratar as questões que interessam às mulheres sempre por meio de pequenos projetos ao invés de políticas públicas abrangentes. Conforme as autoras, as demandas por bem-estar são tão importantes quanto as voltadas para a produção .

A rede *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN), composta por acadêmicas, pesquisadoras e ativistas feministas do Sul global, surgiu em 1984. A referida rede também põe ênfase na conquista das necessidades básicas e nos processos comunitários, fortalecendo as duas noções mais fortes no ambiente político conformado pela dita sociedade civil que precedeu à Conferência de Pequim de 1995: planejamento de baixo para cima e ação coletiva.

1.2.4 A Conferência de Pequim e a reciclagem do programa político neoliberal

A IV Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, realizada pela ONU, em Pequim, no ano de 1995, foi uma importante arena política em que as diversas concepções sobre a questão de gênero (inclusive sobre a pertinência do termo “gênero”) se enfrentaram (não em igualdade de condições, obviamente). A Conferência de Pequim, como ficou conhecida, teve a participação de 189 Estados e um fórum independente de ONG's foi realizado por mais de cinco mil representantes de mais de duas mil organizações diferentes, além de trinta mil indivíduos não ligados a organizações. Da Conferência, resultou a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação. Existe extensa literatura sobre a Conferência, cuja atenta revisão não poderá ser feita neste trabalho. Importa aqui destacar que a Conferência de Pequim foi o evento que consagrou a estratégia da transversalidade da perspectiva de gênero em todas as políticas dos Estados e da própria ONU (*gender mainstreaming*).

Na Plataforma de Ação de Pequim, a expressão “transversalidade da perspectiva de gênero” (*mainstreaming a gender perspective*) é citada mais de 23 vezes. O Conselho Econômico e Social da ONU, em seu relatório de 1997, assim definiu *gender mainstreaming*:

Tornar transversal uma perspectiva de gênero é o processo de avaliar as implicações para as mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências das mulheres, bem como as dos homens, uma dimensão integrante da concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais para que as mulheres e os homens se beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero. (ONU, 1997, tradução nossa).

Desde 1995, a cada cinco anos, ocorrem eventos de avaliação da implementação da Declaração de Pequim e da Plataforma de Ação (Pequim +5, Pequim +10 e Pequim +15). Previamente a tais eventos, ocorre a mobilização e elaboração de diversos documentos tanto por parte dos governos, quanto de agências multilaterais, inclusive o Banco Mundial, e de

organizações não governamentais. Boa parte da avaliação realizada pelas pesquisadoras e ativistas aponta uma série de omissões e atrasos, mas ainda persiste um otimismo com relação a estratégia *gender mainstreaming* (cf. RAO; KELLEHER, 2005). Nesse ínterim, a elaboração dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio contemplaram pontos que tocam especificamente às mulheres: Igualdade de Gênero (traduzida no Brasil como “igualdade entre os sexos”, conforme o sítio eletrônico oficial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) e Saúde Materna (objetivos 3 e 5, respectivamente). A análise desses objetivos também vem ocupando as pesquisadoras do campo *Gender and Development*.

A expressão “tornar transversal uma perspectiva de gênero” a todas as ações do Estado não explicita qual seria essa perspectiva de gênero. Ainda que a leitura sistemática da Plataforma de Ação dê indicações sobre o perfil dessa perspectiva, a incorporação da estratégia *mainstreaming* vem variando demasiadamente em cada país.

A noção de igualdade de gênero, reconhecida como um direito humano, assentou-se no debate internacional. Moser (1999, p. 7) afirma que o enfoque na igualdade de gênero enfatiza que relações de gênero equilibradas são fundamentais para um desenvolvimento sustentável e centrado nas pessoas. Tal definição remete a vários outros conceitos-chave de importantes conferências da ONU nos anos 90, as chamadas conferências sociais.

A noção de igualdade de gênero, assim como a luta ambientalista, foi habilmente incorporada no processo de reciclagem do programa neoliberal, na segunda metade da década de 1990, com o objetivo de dar sustentabilidade política à sua implementação (PEREIRA, 2010, p. 363). A crise do México em 1994-95, país considerado modelo na implementação de políticas neoliberais, pôs em cheque a suficiência das reformas de primeira geração, baseadas no controle da inflação e incentivo ao crescimento econômico. As atenções se voltaram então para a reforma institucional, para a modernização do Estado, incluindo as relações com os setores com capacidade de resistir à nova agenda (PEREIRA, 2010, p. 373).

3 O BANCO MUNDIAL

A história de uma instituição da envergadura do Banco Mundial é bastante complexa e difícil de sintetizar. Embora não na mesma medida em que o Banco produz informações, muitas análises também já foram feitas sobre ele. Ainda assim, para o objetivo deste trabalho, é de fundamental importância esboçar a história do Banco Mundial e suas respostas a cada momento da ordem econômica internacional. Situa-se sua criação, consolidação e principais transformações na sua orientação política, buscando visibilizar os interesses a que serve e os mecanismos que utiliza para tal.

Duas categorias recorrentemente utilizadas pelo Banco ao longo da sua história merecem uma maior atenção: desenvolvimento e pobreza. Os significados que o Banco atribui a essas duas palavras passam por uma revisão neste capítulo.

2.1 De um banco de reconstrução para um banco de conhecimento: o imperativo é “mover dinheiro”

A Conferência de Bretton Woods, ocorrida em julho de 1944 no Estado de New Hampshire nos EUA, representa um marco na configuração de uma nova ordem econômica internacional. Com 400 delegados, representando 44 países (RACHED, 2008, p. 1), tinha como principais objetivos a busca por um “sistema monetário internacional estável, onde o câmbio exerceria um papel central” (COELHO, 2002, p. 24). Dessa forma, estabeleceu-se a paridade entre o dólar e o ouro, o que serviria de referência para as demais taxas de câmbio.

O *embedded liberalism*, cujos principais representantes em Bretton Woods eram John Maynard Keynes, Conselheiro do Tesouro Britânico, e Harry Dexter White, Representante do Tesouro Americano, saiu fortalecido em relação aos interesses de curto prazo dos banqueiros de *Wall Street* e de Londres. O termo *embedded liberalism* é creditado ao cientista político estadunidense John G. Ruggie (1982, p. 399) para designar a ordem que emergiu do pós-2ª Guerra Mundial:

A essência do *embedded liberalism* é a de conceber uma forma de multilateralismo que é compatível com as exigências de estabilidade interna. Presumivelmente, então, os governos com ele comprometidos buscam estimular uma divisão internacional do trabalho que, embora de forma multilateral e refletindo alguma noção de vantagem comparativa (e, portanto, ganhos do comércio), também prometem minimizar socialmente custos de ajuste domésticos perturbadores, bem como qualquer vulnerabilidade política e econômica nacional que podem advir da diferenciação funcional internacional.

Isso porque a mobilidade do capital encontrava limites no contexto político e

social da época. A esquerda crescia na Europa, o que, em alguma medida, diminuía as possibilidades de medidas de aspecto estritamente liberal. O objetivo de estabilizar as economias do pós-guerra parecia então mais estratégico do que criar uma ordem inteiramente liberal nas finanças. Dessas ponderações, surge o Estado de Bem Estar e as políticas desenvolvimentistas nos países periféricos (COELHO, 2002, p 26).

Isso demonstra o que HELLEINER (1996 *apud* RACHED, 2008, p. 54) afirma: diferentemente da afirmação mais corriqueira de que os debates em Bretton Woods eram polarizados por John Maynard Keynes, representando o Tesouro Britânico, e Harry Dexter White, representando o Tesouro Americano, o conflito mais aberto teria ocorrido entre os *embedded liberals* em oposição ao setor banqueiro e financeiro de *Wall Street*.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial¹⁵, nascem de Bretton Woods, afinados com seus objetivos. O FMI, cuja criação foi alvo de muito mais atenção do que o Banco Mundial, prestava-se a ser um instrumento de monitoramento dos balanços de pagamento. Já o BIRD destinava-se primordialmente ao provimento de crédito para a recuperação das economias dos países atingidos pela guerra. Inicialmente, a delegação inglesa se opôs a criação do Banco porque tinha a expectativa de que a reconstrução dos países fosse feita por meio de ajuda financeira e não pela concessão de empréstimos, ainda que facilitados. No entanto, Bretton Woods também é um marco para a definitiva transição da hegemonia da Inglaterra para os Estados Unidos. Acabou, prevalecendo, portanto, os interesses dos EUA, que, nesse aspecto, recusavam-se a oferecer recursos sem uma contrapartida financeira (COELHO, 2002, p. 27).

Segundo Coelho (2002, p. 27), as delegações dos países periféricos, principalmente México, Venezuela e Índia, pressionaram para que a questão do desenvolvimento – termo ainda pouco explorado, já que a “economia do desenvolvimento” era apenas nascente – fosse objeto da mesma atenção que a reconstrução. De fato, com o desenrolar da Guerra Fria e o deslocamento das tarefas de reconstrução para o Plano Marshall, os países periféricos passaram a ser vistos como “áreas de segurança” diante das disputas ideológicas¹⁶. No contexto de Bretton Woods, é preciso esclarecer, o que ficou conhecido como “mundo em desenvolvimento” não estava ainda bem definido: muitos países na África e

15 Com a criação da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) em 1960, a expressão Banco Mundial passou a designar o BIRD e a AID.

16 De acordo com Mason e Asher (1973 *apud* RACHED, 2008, p. 79), até o ano de 1971, do total de 1057 empréstimos apenas quatro foram para reconstrução (em 1947 e 1948 para França, Holanda, Dinamarca e Luxemburgo).

na Ásia ainda eram oficialmente colônias e havia países na América Latina com PIB *per capita* maior do que o de países da Europa.

O estatuto do Banco Mundial, denominado “*Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*”, foi assinado por 28 países em 1945. Na avaliação da União Soviética, exposta em uma reunião da Assembleia Geral da ONU em 1947, as instituições de Bretton Woods eram ramificações de Wall Street e o Banco Mundial estava subordinado a propósitos políticos que faziam dele um instrumento do seu principal proprietário, qual seja, os EUA (MASON; ASHER, 1973, p. 3), que de fato é seu maior acionista e o único que possui poder de veto sobre as decisões da organização (RACHED, 2008, p. 61). Assim, ainda que tenha participado da Conferência de Bretton Woods, a União Soviética não assinou os atos de criação nem do Banco Mundial, nem do FMI, as chamadas “gêmeas de Bretton Woods”, ambos sediados em Washington.

Pela leitura do estatuto do Banco Mundial, depreende-se a preocupação de criar um ambiente de facilidade de investimento do capital, buscando não ser a fonte principal de empréstimos, já que o estatuto obriga o Banco a certificar-se de que o país tomador não teria meios de obter financiamento com recursos privados sob condições razoáveis para o projeto em questão. O Banco se pretende “neutro” com relação a assuntos políticos, determinando em seu estatuto que apenas considerações de ordem econômica irão guiar suas decisões.

Hoje o Grupo Banco Mundial é composto por cinco instituições e sua maior agência, o BIRD¹⁷, possui 188 países-membros. O BIRD oferta empréstimo a países de renda média e aos de baixa renda considerados bons credores. A segunda agência mais diretamente voltada para atividades amplas de desenvolvimento, criada em 1960, é a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) que concede garantias e empréstimos sem juros aos países mais pobres. As outras três agências, com tarefas mais específicas de fomento ao setor privado, são: a) Corporação Financeira Internacional (CFI), que promove empréstimos e assistência técnica para estimular investimentos do setor privado nos países ditos em desenvolvimento; b) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), criada em 1956, que oferta garantias contra perdas causadas por riscos não-comerciais para investidores em países ditos em desenvolvimento; c) Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), de 1966, que facilita a conciliação e arbitragem de conflitos entre investidores externos e países recebedores.

O Banco Mundial atua ofertando assistência técnica e empréstimos aos países

17 Como referido na nota n. 15, por Banco Mundial se entende o BIRD e a AID. Já o termo Grupo Banco Mundial designa conjuntamente as cinco agências.

periféricos, principalmente a partir de recursos que capta junto aos países do centro. Cabe destacar que o Banco Mundial, em países considerados de renda média como o Brasil, vem dando mais ênfase na “assistência técnica” do que na disponibilização de recursos financeiros (BANCO MUNDIAL, 2003), se posicionado como o “banco de conhecimento”, conforme expressão de James Wolfensohn, presidente do Banco entre 1995 e 2005 (WOLFENSOHN, 1996, p. 1-5 *apud* PEREIRA, 2010, p. 339).

Logo nos seus primeiros anos de atividades, o Banco Mundial recebeu as primeiras críticas, sendo taxado de “cobrador de *Wall Street*”. Tal alcunha surgiu porque o Banco, preocupado em construir sua credibilidade junto aos governos centrais e mercado financeiro privado, suas principais fontes de recursos, exigia que os países que tivessem dívidas pendentes no mercado internacional renegociassem tais débitos para só então poderem tomar empréstimos do Banco. Logo nos primeiros empréstimos adotou a política das condicionalidades: impor reformas no sentido da estabilidade econômica que criem um clima favorável ao retorno do capital emprestado e ao fluxo de investimento privado internacional (RACHED, 2008, p. 68).

Até os anos 1970, os investimentos em infraestrutura básica, entendida como energia elétrica, transporte e comunicação, foram a prioridade do Banco Mundial. Tais investimentos não se mostravam atraentes para o setor privado, já que o retorno é de longo prazo, são passíveis de intervenção estatal e exigem montantes financeiros vultosos. A tarefa, portanto, mostrou-se coerente com a missão do Banco Mundial de complementar e facilitar o fluxo do capital privado. Há controvérsia sobre a motivação do Banco em priorizar esses setores: se tal decisão foi fruto de um reconhecimento da importância dessas obras para o desenvolvimento, além da maior chance de retorno financeiro, ou se o Banco percebeu a inclinação dos credores para esse tipo de projeto e então decidiu voltar-se para eles. O fato é que o BM se tornou o principal defensor de que “investimento em infraestrutura correspondia à condição fundamental para o desenvolvimento dos outros setores da economia” (RACHED, 2008, p. 76).

Como as taxas dos empréstimos ofertados pelo BM eram bem menores do que as empregadas no mercado financeiro, as condicionalidades foram de pronto impostas como uma “contrapartida”. Empregadas por muitas instituições financeiras multilaterais, as condicionalidades são verdadeiras expressões de colonialismo econômico e suscitam questionamentos sobre a preservação da soberania nacional dos países tomadores de empréstimo. Elas podem consistir em medidas, em tese, menos polêmicas como mecanismos de eficiência e política anticorrupção, mas também podem ser de caráter explicitamente

controverso, como medidas de austeridade fiscal, reforma financeira e privatização de serviços públicos (RACHED, 2008, p. 71).

Segundo a classificação proposta por Jaime César Coelho (2002, p. 69, grifos no original), a história do Banco Mundial pode ser dividida em quatro períodos:

O primeiro vai de Meyer à Woods, que pode ser identificado como o período de afirmação da **identidade** e **consolidação** da instituição enquanto uma organização de amplitude mundial. O segundo, que se insere na gestão McNamara, seria o período de **expansão** institucional, prevalência do realismo político e maior abertura para experiências desenvolvimentistas na periferia. O terceiro, de Clausen e Conable, é o período de **ruptura** com a política externa do período de Bretton Woods e uma orientação radical para as políticas pró-mercado e, por último, o período de **reformulação**, onde o Banco revê alguns dogmas construídos durante o período da ruptura e busca uma nova orientação dentro de um contexto de grandes incertezas na dinâmica internacional, sem, contudo, voltar à visão prevalecente no período desenvolvimentista da instituição.

O autor usa como referência os diferentes presidentes que o Banco teve. De fato, a escolha de cada um deles não se deu em vão e reflete muito do momento da instituição. A Tabela 1 apresenta, além do período de gestão, suas principais ocupações anteriores à presidência do Banco e o presidente dos EUA que os indicou¹⁸.

Tabela 1 - Presidentes do Grupo Banco Mundial (1946 – 2012)

Presidente do Grupo Banco Mundial	Período	Situação profissional antes do exercício	Presidente dos EUA no período de indicação
Eugene Meyer	Jun/46- Dez/1946	Banqueiro de investimentos; editor do Washington Post	Truman
John Jay McCloy	Mar/47- Jun/1949	Advogado; Conselheiro do Chase National Bank	Truman
Eugene Robert Black	Jul/49-Dez/1962	Vice-presidente do Chase National Bank (posteriormente Chase Manhattan)	Truman
George David Woods	Jan/63- Mar/1968	Presidente do First Boston Corporation	Kennedy
Robert Strange McNamara	Abril/68- Jun/1981	Presidente da Ford e Secretário de Defesa dos EUA	Johnson
Alden Winship Clausen	Jul/81-Jun/1986	Presidente e chefe executivo do Bank of América	Reagan
Barber Conable	Jul/86- Agos/1991	Membro do U..S. House of Representatives	Reagan
Lewis Preston	Set/91- Maio/1995	Presidente do J. P. Morgan & Co.	Bush

18 Até hoje, todos os presidentes do GBM foram indicados pelo Presidente dos EUA.

James D. Wolfensohn	Junho 1995- Maio 2005	Banqueiro de Investimentos (James D. Wolfensohn Inc.) e Membro Executivo do Salomon Brothers	Clinton
Paul Wolfowitz	Junho 2005- Junho 2007	Subsecretário de Defesa dos EUA	George W. Bush
Robert B. Zoellick	Jul/2007 – Junho/2012	Alto executivo do Banco Goldman Sachs, diversos cargos públicos relevantes nos EUA	George W. Bush
Jim Yong Kim	Julho 2012	Presidente do Dartmouth College, fundador da ONG <i>Partners in Health</i> , director do Departamento HIV/AIDS da OMS e professor de Harvard	Barack Obama

Fonte: Rached (2008, p. 78) e site do World Bank (2013).

Os presidentes do Banco Mundial, são, por uma convenção de longa data, indicados pelos EUA, enquanto o diretor do FMI é o favorito dos membros da Europa Ocidental. Para “equilibrar” a indicação europeia, o vice-diretor do FMI é sempre um americano. Os únicos não nascidos nos EUA a ocupar o posto de presidente do Grupo foram James Wolfensohn, que nasceu em Sidney, Austrália (no entanto, quando cotado para ser sucessor de McNamara, apressou-se logo em tornar-se cidadão estadunidense), e Jim Young Kim, atual presidente do Grupo Banco Mundial, que nasceu na Coreia do Sul, mas se mudou com sua família aos cinco anos de idade para os EUA.

Com Robert McNamara como presidente, que havia sido Secretário de Defesa dos EUA durante a Guerra do Vietnã, o Banco Mundial passa por uma grande expansão institucional e reorientação na sua concepção de desenvolvimento, o que será abordado com mais detalhes no próximo tópico. Até a gestão de McNamara, o critério para avaliação de projetos era exclusivamente a contribuição para o aumento do PIB e da taxa de crescimento. No fim dos anos 60, o “combate à pobreza” entra na pauta do Banco Mundial e, ao menos discursivamente, torna-se sua principal missão. Isso foi alterando o conceito de desenvolvimento expressado pelo Banco, o que, na prática, implicou uma extensão dos empréstimos a outros setores além do de infraestrutura: indústria, agricultura¹⁹, educação,

¹⁹ Para além de diversificar a sua carteira de empréstimos, incluindo crédito agrícola, construção de grandes barragens, empresas de maquinário agrícola etc., o Banco impulsionou a chamada “Revolução Verde” também no campo do conhecimento. O Centro Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR), criado em 1971, teve no Banco Mundial um dos seus maiores entusiastas. Foi responsável pela formação de milhares de técnicos e cientistas que depois ocuparam cargos de ministros de Estado e diretores de centros de pesquisa e empresas multinacionais, impulsionando a norte-americanização dos sistemas agroalimentares

saúde, habitação e planejamento populacional, por exemplo. No entanto, durante toda a gestão de McNamara, o crescimento do PIB continuou sendo o “fiel da balança” (RACHED, 2008, p.81).

A marca mais distintiva da gestão de McNamara é a conexão entre segurança e desenvolvimento, tendo como premissa o reconhecimento do fracasso da via predominantemente militar tomada pelos EUA no Vietnã. Tal preocupação se apresentava diante da irrupção de guerrilhas urbanas e rurais (PEREIRA, 2010, p. 178). Segundo as palavras de McNamara em livro lançado no mesmo ano em que assume a presidência do Banco Mundial, “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar” (1968 *apud* PEREIRA, 2010, p. 178).

Um longo período de recessão a partir da década de 1970 iria, no entanto, sepultar de vez a estratégia das necessidades básicas para que o Banco se voltasse explicitamente a promoção de medidas liberalizantes nos países periféricos. Os “projetos sociais” que já representavam uma fração minoritária dos empréstimos realizados pelo Banco perderam ainda mais espaço (PEREIRA, 2010, p. 226). Segundo Bonente (2011, p. 49), os primeiros sinais de crise começam a se manifestar antes mesmo de 1973, data do aumento do preço do petróleo. Nesse período que dava fim à chamada “Era de Ouro” do capitalismo, houve a combinação de baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, o que ficou conhecido como *estagflação* (ANDERSON, 1995, p. 11). Coelho (2002, p. 112) explica que as previsões do *dilema de Triffin*, cuja formulação é de Robert Triffin, confirmavam-se diante do déficit do orçamento e balanço de pagamento dos EUA. Triffin afirmava que o dólar não poderia ao mesmo tempo satisfazer a demanda de liquidez internacional e exercer a função de circulação e de ativo de reserva de valor, baseada no lastro em ouro. É que o lastro em ouro exigia que os EUA somente pudessem emitir dólares na medida em que acumulavam reservas. Para se ter reservas, seria necessário manter-se superavitário. Para constantes superávits, seria necessário entrar mais dólares do que sair, o que implicaria escassez da moeda no mercado internacional. Uma moeda escassa no mercado internacional não pode satisfazer a demanda de liquidez internacional.

Desde o final dos anos setenta, portanto, manter a convertibilidade do dólar em ouro estava cada vez mais difícil. Diante disso, os EUA romperam unilateralmente com o sistema acordado em Bretton Woods, o do padrão dólar-ouro, para erigir um sistema baseado exclusivamente no padrão dólar. Para isso, Nixon cortou a ligação entre o dólar e o ouro e

adotou taxas de câmbio flutuantes (PEREIRA, 2010, p. 224-225). Pereira (2010, p. 225) dá conta do complexo contexto vivido pelos outros países:

De outro lado, os países centrais sofriam a combinação de inflação, baixo crescimento e aumento do desemprego – em particular, após o primeiro choque do preço do petróleo, impulsionado no final de 1973 pela OPEP – e respondiam, cada vez mais, com políticas defensivas do ponto de vista comercial e monetário (Velasco e Cruz, 2007: 371). Por sua vez, alguns poucos países da periferia (como Brasil, México, Coreia do Sul e Taiwan) seguiam com altas taxas de crescimento econômico ao longo de toda a década, à custa de um endividamento externo contraído em ritmo galopante, oriundo do acesso ao crédito farto e barato oferecido por bancos privados internacionais encarregados de reciclar a renda petrolífera. Enquanto isso, a grande maioria dos países da periferia não-exportadores de petróleo empobrecia ou apresentava taxas de crescimento baixas (Kapur *et al.*, 1997:321).

Com o desenrolar da crise, assistia-se ao declínio do keynesianismo e ascensão do neoliberalismo e a substituição dos métodos de trabalho fordistas por métodos mais flexíveis. A sociedade Mont Pelèrin, que reunia os mais célebres pensadores neoliberais a cada dois anos desde 1947, hegemonizou então o debate, atribuindo o motivo da crise ao

poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 10)

A dívida externa dos países periféricos que vinham financiando o seu crescimento a partir de empréstimos junto a credores internacionais aumentou bruscamente com a elevação da taxa de juros dos EUA em 1979, medida que tinha o objetivo de retomar a supremacia do dólar no sistema monetário internacional (a chamada *diplomacia do dólar forte*). Diante disso, em maio de 1979, McNamara tornou pública a criação dos empréstimos de ajuste estrutural com o objetivo de financiar o déficit no balanço de pagamentos. Para aceder a esse tipo de empréstimo, os países deveriam realizar um programa de estabilização acordado com o FMI e um pacote de reformas na política macroeconômica (PEREIRA, 2010, p. 231). Pela primeira vez, o banco desatrelava seus empréstimos de projetos e abria a possibilidade de financiar exclusivamente políticas.

Segundo Pereira (2010, p. 236), a partir do início da década de 1980, a divisão de tarefas entre o Banco Mundial e o FMI deixou de estar clara. Desde Bretton Woods, o FMI tinha o papel de realizar empréstimos a curto prazo com o objetivo de estabilizar o balanço de pagamentos dos países devedores; já ao Banco Mundial cabia financiar projetos de longo prazo voltados para o desenvolvimento. Inicialmente, portanto, o Banco Mundial decidiu que não mais que dez por cento dos seus compromissos financeiros seriam dirigidos aos programas de ajuste estrutural e que somente seriam concedidos aos países que anteriormente

tivessem adotado o programa de estabilização do FMI.

Os primeiros Relatórios de Desenvolvimento Mundial, cuja primeira edição é de 1978, focam sua crítica à política de substituição de importações e elogiam os modelos centrados na exportação. No entanto, com a crise mexicana de 1982 e o desencadeamento de uma crise de pagamentos generalizada na América Latina e sua perduração, o Banco passa a defender mais abertamente o livre mercado como panaceia e a condenação do intervencionismo estatal (COELHO, 2002, p. 141).

Comumente se identificam dois estágios nas reformas neoliberais impostas pelo ajuste estrutural. As reformas de primeira geração se focaram na estabilização por meio do controle inflacionário e na retomada do crescimento, atuando num nível macroeconômico. Já as reformas de segunda geração se caracterizam pelas alterações impostas no campo da institucionalidade (RACHED, 2008, p. 126). Essa segunda geração de reformas emerge na década de 1990, sob o influxo das linhas sistematizadas no Consenso de Washington. Moisés Naím, ministro da indústria e comércio da Venezuela no início dos anos 1990, principal assessor do então presidente Carlos Andrés Pérez na aplicação do ajuste estrutural e nome de destaque no *staff* do Banco Mundial, formulou uma avaliação que passou a ser repetida inúmeras vezes no *stablishment* neoliberal (NAÍM, 1996 *apud* PEREIRA, 2010, p. 366-367):

Em meados da década de noventa, a América Latina está ingressando em um novo estágio no seu processo de reformas. A terapia de choque está cedendo vez a um estágio de criação e reabilitação institucional mais lento, mais imprevisível e de maneira geral mais difícil. A cirurgia macroeconômica maciça e dolorosa foi indispensável para salvar o paciente. A terapia institucional, prolongada, igualmente dolorosa e muito mais complexa, é necessária para dar ao paciente a possibilidade de viver sem a ameaça desgastante de recaída nas mazelas econômicas e políticas que acarretam drásticas correções macroeconômicas (1996:220).

Se, nas reformas de primeira geração, o Estado era visto como “obstrutivo e negativo para o desenvolvimento”, a perspectiva apresentada no guia do Banco Mundial sobre a reforma do Estado em 1996 era a de que o Estado cumpre “um papel especial e inovador na forma como se relaciona com os mercados” (BANCO MUNDIAL, 1996a *apud* PEREIRA, 2010, p. 368).

Stephen Gill (2000, p. 3) aponta que a ordem econômica atual tem como forma socioeconômica dominante o neoliberalismo disciplinar e como forma político-jurídica o novo constitucionalismo. Assim, as reformas de segunda geração, centrando-se no Estado, redimensionam e criam diversos mecanismos jurídicos com o objetivo de criar um ambiente estável e previsível para os investidores: eis a função do Estado de Direito. Para isso, o “novo constitucionalismo” também busca aparentar maleabilidade e porosidade diante das demandas

dos setores de oposição. É assim que Gill (2000, p. 15) explica porque as instituições financeiras internacionais adotam, por exemplo, argumentos do discurso feminista sobre empoderamento das mulheres: uma tentativa de cooptar, neutralizar, domesticar, despolitizar e, no caso específico, “canalizar e controlar o papel das mulheres nos processos de desenvolvimento econômico”.

De fato, particularmente durante os dois mandatos de Wolfensohn (1995-2005), o Banco Mundial passou por reformulações no sentido de reconstruir a imagem do Banco. Assim, ao mesmo tempo em que, sob a consigna da luta contra a pobreza, declarava guerra aberta a direitos trabalhistas, como o salário mínimo, afirmava que o banco deveria se tornar um “bom parceiro” e que deveria saber ouvir as críticas. Conforme documenta João Márcio Mendes Pereira (2010, p. 334), Wolfensohn muito habilmente decidiu retirar o Banco do projeto Arun III, que consistia na construção de uma usina hidrelétrica no NEPAL e que foi objeto da primeira denúncia ao Painel de Inspeção²⁰. Com essa decisão, muitos ativistas acreditaram que enfim poderiam trabalhar em parceria com o Banco Mundial, o que enfraqueceu, por exemplo, a Campanha “50 anos bastam” (*50 years enough*) sempre dividida, desde seu início em 1993, entre os que defendiam a reforma ou a abolição do Banco. No entanto, apesar do que foi considerado uma vitória – o fim do financiamento do Banco à hidrelétrica Arun III – somente cinco anos depois Wolfensohn iria autorizar outra investigação por parte do Painel de Inspeção. Sua gestão foi marcada pela ambiguidade, inclusive no seu embasamento teórico. Em 1996 e 1997, convida Amartya Sen, economista indiano que a essa altura fazia parte da presidência do Banco Mundial, a proferir uma série de conferências (SEN, 2000, p. 11) que, mais tarde, foram reunidas no livro que se tornou sua obra de maior circulação: “Desenvolvimento como Liberdade”.

A obra de Sen, apesar de parecer representar um avanço no sentido do igualitarismo ao definir desenvolvimento como a expansão das liberdades reais das pessoas, é de um liberalismo radical ao naturalizar o mercado, chegando a afirmar que “ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas” e que a “liberdade de entrar em mercados pode ser, ela própria, uma contribuição importante para o desenvolvimento, independentemente do que o mecanismo de mercado possa fazer ou não para promover o crescimento econômico ou a industrialização” (SEN, 2000, p. 21).

20 O Painel de Inspeção é uma estrutura ligada ao Banco Mundial, mas que se pretende independente, com a missão de investigar denúncias de pessoas ou organizações que estão sendo ou serão afetadas por projetos financiados pelo Banco. Foi criada em setembro de 1993. Mais informações em www.worldbank.org/inspectionpanel.

Em 2005, Wolfowitz é indicado pelos EUA para ocupar o cargo de presidente do Banco Mundial. Um homem da linha dura do Partido Republicano, Wolfowitz foi um dos grandes articuladores da invasão do Afeganistão em 2001 e do Iraque em 2003, apoiando-se na doutrina da “guerra preventiva” e de combate ao terrorismo. Segundo Pereira (2010, p. 466), sua indicação fazia parte de um assalto neoconservador do governo Bush às organizações multilaterais. A indicação repercutiu negativamente entre os membros europeus que afirmaram que qualquer autonomia do Banco frente aos EUA seria ceifada. No entanto, seu nome foi eleito com unanimidade pelo Conselho de Governadores do Banco.

Em maio de 2007, Wolfowitz se envolveu em um escândalo de favorecimento ilícito²¹. Após pressão dos membros europeus, Wolfowitz renunciou após realizar acordo com o Conselho de Governadores: sairia sob a condição de fosse publicamente reconhecido que ele agiu de boa-fé e que o fato contou com uma série de erros de outros sujeitos (Folha de S. Paulo, 18.05.2007). A questão foi menos sobre moralidade e mais sobre o rumo da política externa norte-americana. Assim a pressão dos membros europeus pela renúncia de Wolfowitz foi fundamental.

O acordo informal de eleição do nome indicado pelos EUA foi mantido mais uma vez: Robert Zoellick foi eleito para mandato de 2007 a 2012. Apesar de ser visto como um anti-Wolfowitz, Zoellick, que também era um republicano dos mais conservadores, manteve a agenda neoliberal intacta. Na esteira da “crise de relevância” do BIRD para os países de renda média, como o Brasil, que data do início de 2000, a gestão de Zoellick pôs mais ênfase na AID, voltada para os países mais pobres. Isso com o objetivo de promover mais uma série de políticas de liberalização e ajustamento do setor agrícola, principalmente na África (PEREIRA, 2010, p. 471).

A diminuição da relevância política e econômica dos bancos multilaterais diante das instituições financeiras públicas dos países emergentes, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Brasil, além de outras instituições privadas e fóruns como o G8 e o G20, gera um redimensionamento do papel que o Banco Mundial exerce no desenvolvimento desses países. No Brasil, o Banco vem focando sua atuação na assistência técnica ao governo federal e aumentando os acordos com os ditos governos subnacionais (Estados e municípios) (AGUIAR, 2012, p. 115). A assistência técnica oferecida tem sido notavelmente focada na transformação da política ambiental do país. Um

21 Wolfowitz foi acusado pelo Conselho de Ética do Banco de agir diretamente para promoção e aumento salarial de sua namorada Shaha Riza, funcionária do Banco que, depois da posse de Wolfowitz, foi cedida para o Departamento de Defesa dos EUA, conforme havia prescrito o mesmo conselho de ética (Folha de S. Paulo, 18.05.2007).

dos maiores empréstimos feitos pelo Banco Mundial ao Brasil – o Empréstimo Programático de Política para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável Brasileira (SEM DPL, da sigla em inglês) – foi realizado em março de 2009, tendo como uma de suas condicionalidades a formulação de uma política socioambiental por parte do BNDES e a “aprimoramento” do processo de licenciamento ambiental de forma a diminuir a judicialização dos megaprojetos de energia (ORTIZ, 2012, p. 55).

O Banco Mundial viu, na crise de 2008, uma oportunidade para impulsionar seus planos rumo à “Economia Verde” e à financeirização da natureza, retomando seu fôlego e frustrando as avaliações de que estava em estado terminal²². Uma recente publicação da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais dá conta do avanço dessas operações no Banco:

(...)o Banco Mundial conta com doze fundos de carbono, que já capitalizaram US\$ 2,74 bilhões. Dezesseis governos e 66 empresas privadas de vários setores já contribuíram financeiramente para estes fundos e facilidades. O Banco introduziu papéis de créditos verdes especificamente para financiar a mitigação e a adaptação climática, criando, ao mesmo tempo, um novo produto financeiro e uma fonte de mercado para a capitalização de seus fundos sobre aquilo que deveria ser a transferência de fundos públicos, não geradora de dívidas financeiras - como reconhecimento da responsabilidade histórica dos países industrializados na geração da dívida climática. Atualmente, mais de US\$ 2,3 bilhões em créditos verdes já foram emitidos através de 43 transações em dezesseis moedas diferentes (ORTIZ, 2012, p. 63).

A eleição do sucessor de Zoellick foi a primeira que contou com mais de um candidato. O coreano Jim Yong Kim, indicado pelo presidente Barack Obama, venceu a ministra das finanças da Nigéria Ngozi Okonjo-Iweala, que tinha o apoio do Brasil. O economista colombiano José Antonio Ocampo retirou sua candidatura poucos dias antes da eleição (G1, 16.04.2012).

Logos nos primeiros meses de gestão Jim Yong Kim anunciou que o acúmulo de conhecimento técnico e científico do Banco Mundial poderia ser útil aos países europeus em crise e que já tinham iniciado um diálogo com a Grécia e com Portugal, mas não seria possível realizar empréstimos, já que ambos são considerados países de alta renda (RFI, 06.11.2012). Em conferência na África do Sul, por exemplo, afirma que

Nossa missão é baseada em alguns aspectos: estamos aqui para acabar com a pobreza e para aumentar a prosperidade. E há muitas maneiras diferentes de fazer isso.

Acho que há também um consenso crescente em torno de como fazer isso. Por exemplo, o Relatório de Desenvolvimento Mundial deste ano está focado no emprego, e nós sabemos que no setor formal, 90 por cento dos postos de trabalho vem do setor privado.

Então, aqui na África do Sul, por exemplo, os nossos maiores esforços são através

22 “Os compromissos financeiros do Banco Mundial saltaram de US\$ 24,7 bilhões em 2008 para US\$ 58,7 bilhões em 2010”. (Folha de S. Paulo, 17.04.2011).

da International Finance Corporation, a nossa ala ligada ao setor privado. Então eu nunca me atrevera a mudar uma missão tão poderosa e clara como acabar com a pobreza e impulsionar a prosperidade. Essa é uma missão maravilhosa de se ter. (World Bank, 2013, tradução nossa).

A história do Banco Mundial vem sendo construída de maneira intimamente relacionada com as relações internacionais, a ordem econômica mundial e a própria correlação de forças interna aos EUA, o que a torna bastante complexa para ser exaustivamente analisada neste trabalho. Esboçados apenas os principais movimentos desse processo, voltemos o olhar com mais atenção à concepção de desenvolvimento e de pobreza que o banco compartilha ao longo de sua existência, em diálogo ou em confronto com as aceções existentes fora dele.

3. 2 Concepções do Banco Mundial sobre desenvolvimento

É depois da II Guerra Mundial, um contexto que se distingue por uma série de revoluções e descolonizações, que o desenvolvimento emerge como categoria tão central no pensamento econômico que chega a inspirar um ramo relativamente autônomo: a Economia do Desenvolvimento. Bonente (2011, p. 67) afirma que o critério mais usado para agrupar essas teorias é a preocupação de explicar as distintas trajetórias de crescimento dos países e formular soluções para os “menos favorecidos” ou, como é frequente se dizer, subdesenvolvidos. O termo subdesenvolvimento é utilizado para se referir a países que não conseguiram acompanhar o padrão de desenvolvimento socioeconômico dos países capitalistas pioneiros na industrialização e que, por isso, são materialmente menos favorecidos. A nomenclatura Primeiro, Segundo e Terceiro Mundo também se popularizou na caracterização da configuração mundial.

Nos serviremos da caracterização geral que Bonente (2011) formula para essas primeiras teorias do desenvolvimento, já que o presente trabalho não comportaria uma análise mais detalhada dessas teorias. A autora afirma que dois aspectos são comuns às diversas teorias: a) ainda que as origens do subdesenvolvimento recebessem diversas explicações, o desenvolvimento foi entendido basicamente como crescimento do produto (*per capita*), além da crença em que o crescimento ocasionaria a melhoria das condições de vida das pessoas em geral; b) mesmo sem haver consenso sobre a estratégia do desenvolvimento (se induzida pelo Estado ou deixada ao sabor das forças do mercado), a aposta geral era a industrialização dos países ainda agrários ou mercantis.

Depreende-se, portanto, que a economia do desenvolvimento surgiu como uma

formulação científica de compreensão e administração da dinâmica social capitalista, consolidando o argumento segundo o qual, somente através deste expediente, seria possível promover uma convergência (ou, no mínimo, uma aproximação) entre as trajetórias de crescimento das diferentes nações (ou conjunto de nações). (BONENTE, 2011, p. 68)

A crise dos anos 1970, no entanto, colapsou as pretensões de dirigir o capitalismo ao mesmo tempo em que se avolumaram as denúncias das injustiças desse modelo de modo a não mais se poder ignorar as exigências de uma produção e distribuição de riquezas mais equitativa. As teorias do desenvolvimento então recebem nova roupagem, incorporando novos critérios para definição de desenvolvimento e redefinições estratégicas (BONENTE, 2011, p. 68).

Mais uma vez vale reproduzir o pensamento de Bonente (2011, p. 69) sobre as teorias do desenvolvimento:

(...) tais teorias geralmente abordam a questão do desenvolvimento de forma *maniqueísta* e *positiva*: maniqueísta na medida em que o *desenvolvimento* é lido como algo necessariamente bom e o *subdesenvolvimento* (ou seja, a ausência de desenvolvimento) como algo necessariamente ruim, clivagem essa que pressupõe a eleição *ad hoc* de determinados critérios (crescimento da renda *per capita*, expectativa de vida, nível de escolaridade etc.); e positiva porque a temática do desenvolvimento sempre se refere às condições imediatamente dadas e às possibilidades que podem se pôr (também imediatamente) a partir dessas condições (a crítica das condições e das possibilidades não é realizada).

A concepção de desenvolvimento compartilhada pelo Banco Mundial em seus primórdios seguiu o *mainstream* da época: desenvolvimento é a experiência histórica dos países capitalistas industrializados, que é para onde o Terceiro Mundo – em gestação à época – deve convergir, numa profunda demonstração de, para dizer o mínimo, etnocentrismo. Seguindo as ideias de Arthur Lewis, o Banco entendia que o crescimento econômico resultaria da transferência direta de capital e de força de trabalho da agricultura, setor de baixa produtividade, para setor urbano-industrial de alta produtividade. Caberia então ao Estado taxar e controlar a agricultura para incentivar indústrias, mineração, transportes e serviços públicos urbanos. Projetos de desenvolvimento, portanto, eram sinônimo, para o Banco, de grandes projetos de infraestrutura (estradas, ferrovias, barragens etc.) que dariam suporte à industrialização (PEREIRA, 2010, p. 133).

Ilustrando melhor o que já foi dito sobre a crença de que o crescimento econômico automaticamente geraria a melhora da condição de vida das pessoas, o Banco fundamentava sua atuação na teoria do “efeito derrame” (*trickle-down*), que afirmava que a concentração de renda se desfazia nos estágios finais do ciclo econômico, ou seja, depois de um período de crescimento econômico, haveria o “gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social” (PEREIRA, 2010, p. 134).

McNamara (1968-1981) consolidou o Banco Mundial como uma agência de desenvolvimento, imprimindo sua marca pessoal sobre a concepção de desenvolvimento da instituição. Como já indicado, McNamara, atuando num contexto de Guerra Fria, formulou uma estreita ligação entre desenvolvimento e segurança, identificando a pobreza – que entra pela primeira vez na preocupação do Banco, como será detalhado mais adiante – como um fator gerador de indesejada instabilidade social. Opera, portanto, uma ampliação de critérios para definição de desenvolvimento: além do crescimento econômico, é preciso considerar a melhoria dos indicadores sociais básicos e redução da desigualdade socioeconômica, reconhecendo que o “efeito derrame” não aconteceu (PEREIRA, 2010, p. 181). No entanto, Pereira (2010, p. 220) esclarece que o novo enfoque não negava que o gotejamento ocorreria, ele só precisava ser acelerado.

Na gestão de McNamara, operou-se a distinção analítica entre crescimento econômico e redução da pobreza, o que abriu possibilidade de tratamento individualizado e direto dos dois aspectos. No entanto, McNamara não concebia que a redução da pobreza pudesse prejudicar o crescimento econômico: não caberia redistribuir o mesmo pedaço do bolo a todos (PEREIRA, 2010, p. 182). Expandiu então os empréstimos voltados para agricultura, setor agora avaliado como fundamental para o crescimento econômico, e para o setor “social” (educação, água, saneamento básico, nutrição, saúde primária, habitação urbana e planejamento familiar).

Apesar da ênfase discursiva em aspectos ainda pouco tradicionais na história do Banco, João Márcio Mendes Pereira (2010, p. 123) informa que nos primeiros cinco anos de gestão de McNamara, dois terços dos empréstimos para projetos foram para os setores de sempre: energia, transportes e telecomunicações. Além disso, os projetos de agricultura eram acessados, de fato, por grandes proprietários.

Em 1978, o primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Mundial (RDM) foi publicado, o que vem ocorrendo a cada ano. O endividamento externo foi central na análise empreendida, mas o Banco apenas recomendou prazos maiores de vencimento e equilíbrio entre as fontes de financiamento privadas e públicas, sem conseguir prever a crise da dívida externa que seria desencadeada em 1982. O Banco Mundial, numa tendência neoclássica, passou a atacar as políticas nacional-desenvolvimentistas, condenando o que chamou de estratégias de desenvolvimento “orientadas para dentro” (industrialização por substituição de importações) e incentivando as estratégias “orientadas para fora”, baseadas nas exportações (PEREIRA, 2010, p. 232).

O desenrolar do ajuste estrutural representou a consolidação de uma agenda

neoliberal no Banco Mundial, como já explicitado. Ainda que nos anos 1990, a luta contra a pobreza tenha sido marcante discursivamente, pouco representou nas preocupações reais do Banco, conforme se verifica na seção seguinte. Segundo João Márcio Mendes Pereira, os primeiros RDM's dos anos 2000, apresentam uma influência da Nova Economia Institucional, que recicla o mesmo programa político neoliberal. Sucintamente, o autor demarca o período iniciado na segunda metade dos anos 1990, a partir das reformas de segunda geração, como um “Consenso de Washington ampliado” e não esquece de destacar o “neoliberalismo verde” presente desde 1992-1993 na agenda do Banco (PEREIRA, 2010, p. 309) e ainda mais forte depois da crise de 2008 (AGUIAR, 2012, p. 115).

Ainda que a presença da categoria pobreza no discurso do Banco Mundial esteja extremamente ligada à sua concepção de desenvolvimento, decidimos tratá-la em um tópico separado, tarefa a qual nos dedicaremos a partir de agora.

2. 3 Combate à pobreza

Para a análise dos vários significados que assumiu a questão da pobreza no Banco Mundial, a obra de João Márcio Pereira Mendes (2010), mais uma vez, oferece um detalhado panorama. O autor registra uma primeira referência à pobreza ainda nos anos 1948/49. Na esteira da Doutrina Truman e da ideologia de “defender o mundo livre contra a ameaça comunista”, foi lançado, em 1949, o programa Ponto IV, que representou o início de compromissos por parte dos EUA com a ajuda externa a países não europeus. Sob o influxo do Ponto IV, o quarto relatório anual do BIRD (1948/49) faz referência a pobreza como fator de tensão política e social nos países subdesenvolvidos. No entanto, nenhuma ação concreta rumo a redistribuição de riquezas foi tomada pelo Banco e até as novidades discursivas foram desaparecendo gradativamente (PEREIRA, 2010, p. 136-137).

Um pouco antes da gestão de McNamara, a ideia de pobreza relativa ganha alguma centralidade, tornando-se a renda *per capita* a referência padrão da AID, agência do Banco Mundial voltada para os mais países mais pobres. Logo a agricultura passou a ser vista como o setor que melhor poderia proporcionar um aumento da produtividade casado com a redução da pobreza (PEREIRA, 2010, p. 170).

Mas, de fato, foi a partir de 1968, com Robert McNamara à frente do Banco, usando uma linguagem coerentemente militar, consolidou-se o “assalto à pobreza”. No primeiro mandato de McNamara (1968-1973), o BM passou por diferentes bandeiras e instrumentos para pôr em prática sua “cruzada contra a pobreza”. O primeiro deles foi o

planejamento familiar e o controle populacional – o que, é de se destacar desde já, tem grandes implicações para a vida das mulheres. A influência neomalthusiana era clara: o crescimento demográfico perpetuaria a maior parte da população na miséria. O enfoque demográfico parecia ser uma solução simples, técnica, eficaz e o “melhor”: não discutia as causas estruturais da pobreza (PEREIRA, 2010, p. 196). No entanto, o enfoque não foi bem aceito pelos países tomadores de empréstimo, além de haver diversas outras agências internacionais trabalhando com a mesma ideia. O Banco também encontrou dificuldade em transformar essa preocupação em ações concretas e replicáveis em países distintos. Isso era muito importante para McNamara, já que sua gestão foi marcada pela crença na “engenharia social”: existência de métodos científicos aplicáveis universalmente com o poder de dar um tratamento administrativo a todos os fenômenos sociais (PEREIRA, 2010, p. 187-188).

Outros temas foram sendo testados pela gestão: desemprego, nutrição, saúde (o que não foi recebido muito entusiasticamente por McNamara que temia que a ampliação de serviços de saúde preventiva gerasse um aumento da taxa de natalidade e, por consequência, uma explosão populacional), questão habitacional no contexto da urbanização acelerada e educação sob a justificativa de que ela aumentaria a produtividade. No entanto, a maior parte da atividade do Banco não sofreu nenhuma alteração e continuava voltada para questões macroeconômicas e crescimento (PEREIRA, 2010, p. 196-197).

Pereira (2010, p. 197) esclarece que a atuação do Banco com “assistência técnica” ganhou um relevo considerável. Isso porque se vivia uma época de grande fluxo de capitais privados para os países periféricos, que iam financiando seu crescimento por meio do endividamento externo, e investimento dos próprios governos, o que tornava o volume do financiamento ofertado pelo BM quase insignificante. A assistência técnica potencializaria assim os efeitos desses empréstimos que funcionavam mais “como um sinal, veículo ou alavanca para a remodelagem das políticas estatais”.

O autor acrescenta ainda que a “luta contra a pobreza” não decorreu de uma evolução institucional endógena, ela é fruto da Guerra Fria e da imposição dos EUA. Assim, no primeiro mandato de McNamara, o “assalto à pobreza” não teve uma teoria e um mecanismo que lhe desse suporte. Apenas no segundo quinquênio, a partir de 1973/1974, o conceito de “pobreza rural absoluta” e os projetos de “desenvolvimento rural integrado” (DRI) formaram o “enfoque orientado à pobreza” (*poverty-oriented approach*). E por que o destaque para o campo? Segundo Pereira (2010, p. 199), na análise do *stablishment*, durante os diversos acontecimentos que preocuparam a ordem (Allende no Chile, Indira Gandhi na Índia, nacionalização do petróleo e reforma agrária no Peru etc.), o fiel da balança foi o

campesinato. Era preciso então conquistá-lo ou, ao menos, neutralizá-lo.

As referências iniciais à pobreza relativa deram lugar à preocupação com a pobreza rural absoluta e o aumento da produtividade dos pobres, contornando-se assim qualquer redistribuição de riqueza. A receita para o desenvolvimento rural, divulgada na reunião do Conselho de Governadores, em Nairóbi, em 1973, era promover a “revolução verde” nas pequenas parcelas dos camponeses (o que no Brasil é hoje conhecido como o fenômeno do “agronegocinho”)²³, a realização de obras no campo para empregar o crescente número de trabalhadores rurais sem-terra e o direcionamento de serviços públicos para o setor rural (PEREIRA, 2010, p. 203-204).

João Márcio Mendes Pereira acrescenta que a pobreza não figurava como uma categoria no pensamento econômico. No próprio Banco, era mais comum o uso do termo necessidades sociais quando se estava tratando das ações extra-econômicas da instituição. O livro *Redistribuição com crescimento*, organizado pelo então economista-chefe Hollis Chenery que atribuiu um título que em nada condiz com o conteúdo do livro, i. e., a obra nega a necessidade de redistribuição, foi fundamental para o impulso de uma “pobretologia”, ou seja, “a imposição da pobreza como unidade de análise, parâmetro legítimo e foco obrigatório para toda e qualquer iniciativa no âmbito da ajuda internacional” (PEREIRA, 2010, p. 207).

Os investimentos do Banco Mundial em pesquisa foram capazes de criar um novo campo de estudo que “transformou” questões de igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classe, classe trabalhadora em questões de eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, pobres etc. A ideia de superar a pobreza por meio do aumento da produtividade dos pobres tinha como pressuposto a formulação de que era pobre quem não estava inserido em atividades consideradas produtivas. Isso tinha três implicações. A primeira era a de que ocultava o caráter desigual e combinado das formas de exploração e da “funcionalidade dos pobres” (desempregados, subempregados, pequenos agricultores etc.) para o sistema capitalista. A segunda era de que a pobreza era vista como uma questão isolada sem vínculo com as demais relações sociais. A terceira consequência foi a de deixar longe de qualquer crítica as formas mais predatórias do desenvolvimento capitalista, já que a pobreza era a exclusão do progresso e não seu resultado (PEREIRA, 2010, p. 208).

O Banco buscou um instrumento análogo ao desenvolvimento rural integral para a cidade com o objetivo de minorar a pobreza urbana absoluta. Os primeiros empréstimos concedidos ainda em 1972 eram do tipo “terrenos e serviços” (*sites and services*) com o

23 Mais críticas ao DRI em ESCOBAR (2007, p. 267-278).

objetivo de implantar um modelo de baixo padrão para substituir os esquemas tradicionais de fornecimento público de habitação. A ideia era reduzir ao mínimo o subsídio para a compra do terreno e para a construção da casa, deixando aos novos proprietários a maior parte das responsabilidades pela autoconstrução, explorando o trabalho não pago dos “beneficiários”, gerando a diminuição do custo da reprodução da força de trabalho e cooptando por meio da promoção do acesso à propriedade. A ideia fracassou porque, para possibilitar a recuperação do dinheiro público investido, ou seja, impor o pagamento por parte dos assistidos, o padrão da habitação era extremamente precário, o que demandava futuros subsídios. Migraram então para o mecanismo da “urbanização de favelas” (*slum upgrading*), sem nunca abandonar a perspectiva de recuperação dos custos. O fato é que, em 1977, McNamara assumiu que a questão não estava resolvida, apesar de o BM ter sido influente na definição da política urbana de seus clientes, sempre propugnando pela minimização da participação do Estado na resolução do déficit habitacional (PEREIRA, 2010, p. 197).

É em 1976 que o Banco Mundial passa a discutir o enfoque das necessidades básicas, que já orientava os EUA desde o *Foreign Assistance Act* de 1973 e a OIT, além de ser uma ideia mais familiar do que pobreza ao próprio banco. A estratégia das necessidades básicas traria novidades em relação ao enfoque teorizado por Chenery porque colocaria a “necessidade” como critério de decisão para o desenho de projetos e alocação de recursos. A preocupação do Banco se voltou então para a definição das necessidades básicas a priorizar, que deveriam ser justificáveis em termos de custo/benefício e não poderiam atrapalhar o crescimento. O BM não chegou a muitas conclusões e o novo enfoque gerou poucas implicações reais (PEREIRA, 2010, p. 220).

Na verdade, a mudança discursiva se encaixava muito bem com o enfoque já existente de redução da pobreza pelo aumento da produtividade e inserção no mercado. No entanto, abriu novos flancos na atuação do banco: saúde e educação. Em 1979, o conceito de capital humano aplicado à educação básica é incorporado pelo BM, lançando as bases da política social hegemônica nos anos 1990: formação de capital humano e não mais a promoção do acesso a ativos produtivos físicos, conforme esclarece Pereira (2010, p. 221).

Com o endividamento dos países periféricos, as transformações da década de 1970 e o início do “ajustamento estrutural”, a bandeira do “assalto à pobreza” foi secundarizada, vindo a ressurgir na forma de “realização do potencial humano dos pobres” por meio da saúde e educação primárias como condição de sustentabilidade política do ajuste estrutural. Clausen (1981-86), no entanto, abandonou de vez a bandeira da redução da pobreza, extremamente alinhado que era à agenda neoliberal (PEREIRA, 2010, p. 237, 245).

Com Conable (1986-91), o alívio da pobreza voltou a entrar na pauta do Banco dado o inegável período recessivo gerado pelas políticas de ajuste estrutural. O BM admitiu que houvesse certos “custos sociais” a compensar. Foram criados então programas paliativos para aliviar, em curto prazo, os impactos do ajuste. Foram compostos fundos sociais de emergência para formar redes de segurança (*safety nets*) que amortecessem as tensões sociais geradas pelas políticas liberalizantes: as ações iam desde a criação de empregos temporários e subsídio para alimentos até a organização das populações para obter demandas imediatas (o que foi denominado pelo Banco de “fortalecimento das comunidades”) (PEREIRA, 2010, p. 266).

Acrescenta João Márcio Mendes Pereira (2011, p. 265) que os tais fundos sociais, criados para serem transitórios, perenizaram-se para conformar uma política social de tipo neoliberal: no lugar da oferta universal de bens e serviços públicos, o atendimento a demandas de grupos-alvo mais “vulneráveis” ao impacto do ajuste, contando com o envolvimento direto de ONGs, grupos de base, prefeituras e até empresas privadas. Foi justamente na gestão de Conable que demandas ambientais e feministas foram sendo incorporadas ao menos no nível da retórica.

O RDM de 1990 sistematiza esse modelo, buscando casar o alívio da pobreza com a liberalização econômica radical. Para isso, separava política social de política econômica e voltava a juntar as duas numa mesma estratégia: programas compensatórios focalizados de saúde e educação primárias e planejamento familiar, além da formação de “recursos humanos”, o crescimento econômico e o seu suposto “efeito derrame” (*trickle down effect*), ressuscitado pelo Banco.

O Banco Mundial é um dos principais responsáveis pelo deslocamento da questão social para a pobreza (UGÁ, 2008, p. 120). O termo é exaustivamente utilizado durante toda a sua história e hoje o seu cartão de visitas na página eletrônica do Banco apresenta sua missão estampada sobre a foto de uma mulher idosa ao lado de um tecido artesanal: “Nosso trabalho é desafiante, mas nossa missão é simples: ajudar a reduzir a pobreza” (*Our work is challenging, but our mission is simple: help reduce poverty*). O termo é tratado como se fora autoexplicativo, mas um olhar mais cuidadoso sobre as estratégias recomendadas para atingir essa missão demonstram a sintonia fina do BM com o *establishment* e o fortalecimento do capitalismo.

Mais um exemplo claro vem de Wolfensonh (1995-2005) que maneja a consigna da luta contra a pobreza para promover um ataque aos direitos das/os trabalhadoras/es: as/os empregadas/as no setor formal seriam privilegiadas por estarem protegidas pela lei do salário

mínimo, que, segundo sua visão, não atingiria “os mais necessitados”. O salário mínimo, segundo ele, desestimula o emprego formal e prejudica os pobres que aspiram a ele (Banco Mundial, 1995, p. 75).

A concepção de pobreza de Amartya Sen (pobreza como privação de capacidades), que informa o Relatório de desenvolvimento Mundial de 2000, igualmente não é capaz de promover um avanço do ponto de vista social. A história do Banco Mundial o condiciona a ser um instrumento dos interesses hegemônicos, promovendo, no máximo, um alívio dos efeitos do desenvolvimento capitalista.

4 IGUALDADE DE GÊNERO E BANCO MUNDIAL: UMA QUESTÃO DE “INTELIGÊNCIA ECONÔMICA”

O presente capítulo busca identificar como se deu a incorporação da igualdade de gênero no discurso do Banco Mundial e qual o seu significado hoje. A segunda parte do capítulo analisará o discurso contido no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento, de autoria do Banco Mundial, com o objetivo de relacionar suas concepções de igualdade de gênero e de desenvolvimento. Ao final, uma crítica em retrospectiva da história do Banco Mundial revela o duplo caráter do movimento de internalização de uma perspectiva de gênero: reciclar seu programa neoliberal no sentido de uma maior eficácia e, ao tempo que manipula críticas históricas do movimento feminista, coopta parte dos sujeitos críticos ao Banco.

4.1 O processo histórico de assimilação seletiva das análises sobre as relações de gênero no Banco Mundial

Josette Murphy (1995)^{24,25}, em sua avaliação sobre as perspectivas de gênero nos empréstimos produtivos²⁶ do Banco Mundial, identifica dois momentos: um primeiro “reativo” (1967-1985) e um segundo “proativo” (1985-1994). No primeiro, o Banco teria respondido mais à pressão da Associação de Funcionários do Banco, que mantinha, desde 1972, um grupo de trabalho informal sobre *Women in Development*, e de alguns diretores, além de estímulos externos, principalmente a Década das Mulheres da ONU (1975-1985). O segundo período, no entanto, seria marcado por uma postura mais comprometida com o tema por parte do alto escalão do Banco.

24 Trata-se de um relatório desenvolvido pelo Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial sobre a evolução da estratégia do Banco para integrar a perspectiva de gênero nos seus empréstimos produtivos. Foi a primeira (auto)avaliação de maior fôlego. Foi intitulado *Gender Issues in World Bank Lending*. O relatório foi publicado em 1995 (MURPHY, 1995) e recebeu uma atualização em 1997 (MURPHY, 1997).

25 Em 1994, o Banco Mundial publicou o que foi classificado como a primeira diretriz clara sobre gênero do Banco: *Enhancing women's participation in economic development: a World Bank policy paper*. O documento aponta que o Banco vinha se distanciando de uma abordagem WID para um enfoque GAD (cf. Capítulo 1). No entanto, ainda que o relatório de Murphy tenha sido publicado um ano depois do documento estratégico, ele não faz qualquer referência a essa mudança conceitual, mesclando bastante os termos pertencentes aos diferentes campos. Isso demonstra a falta de clareza analítica do Banco e os diferentes níveis de discussão entre os setores da instituição. Em 1999, *MOSEY et al.* (p. 2) aponta a continuidade dessa deficiência.

26 A autora usa o termo “empréstimos produtivos” ou “projetos de investimento” para se referir àqueles que não se tratam de Empréstimos de Ajuste Estrutural (SAL, do original em inglês) e Empréstimos de Ajuste Setorial (SECAL) e os que são voltados para a redução das dívidas dos “países-clientes”.

Em 1975, o Banco Mundial foi formalmente convidado a apresentar suas contribuições para a I Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas, na Cidade do México. Sem qualquer funcionária/a dedicada/a à temática, representantes do Departamento de Relações Internacionais foram encarregados de liderar a delegação do Banco Mundial e elaborar uma publicação a ser distribuída na Conferência. Formou-se um grupo de trabalho informal que contou com a participação do Grupo de Trabalho mantido pela Associação de Funcionários do Banco. O Departamento de Relações Internacionais e o Grupo de Funcionárias/as divergiram sobre o objetivo da publicação: enquanto o primeiro desejava destacar os benefícios para as mulheres gerados pelo novo estilo²⁷ de projetos do Banco, o segundo imaginava sistematizar diretrizes para o *staff* do Banco sobre a promoção do bem-estar das mulheres e o aumento da sua “participação no desenvolvimento” (MURPHY, 1995, p. 27).

O documento *Integrating Women into Development* acabou por ter um caráter marcadamente de relações públicas, como desejava o Departamento de Relações Internacionais. Apresentava maneiras de atingir as mulheres por meio dos projetos, reforçando muitas vezes os seus papéis tradicionais. A ideia de melhorar o *status* das mulheres, por exemplo, era legitimada e justificada pelos efeitos na diminuição da taxa de fertilidade (relação esta ainda hoje presente nas formulações do Banco, inclusive no RDM 2012), em consonância com as preocupações neomalthusianas do então presidente do Banco (cf. Capítulo 2). O documento também relacionou a questão com o “combate à pobreza” empreendido pelo Banco, mencionou a opção ainda hoje mantida de não realizar projetos especificamente para mulheres, mas sim “transversalizar” a perspectiva nos projetos e destacar alguns setores que seriam mais adequados para beneficiar as mulheres: desenvolvimento rural e urbano, educação, população, saúde e nutrição (MURPHY, 1995, p. 27).

Na Conferência do México, o Banco foi criticado por tratar a questão dos papéis das mulheres no Desenvolvimento por meio do controle da reprodução. Como resposta às pressões internas e externas, em 1977, foi criado o cargo de Conselheira em *Women in Development* (*adviser on women in development*), ocupado pela jamaicana Gloria Scott, uma já aclamada especialista em *WID* da ONU, que ocupou esse posto até 1985. As principais

27 Robert McNamara, como detalhado no capítulo precedente, presidiu o Banco Mundial de 1968 a 1981. O ano da Conferência, portanto, coincidiu com o auge da formulação, pelo Banco, do “assalto à pobreza”, sendo o controle populacional uma das primeiras estratégias dessa “cruzada”. E é justamente no biênio 1973-1974, que se consolida a “pobreza rural absoluta” como principal alvo do Banco e os projetos de “Desenvolvimento Rural Integral” como meio replicável e aferível economicamente (PEREIRA, 2010, p. 128). Para mais detalhes, ver capítulo 2.

tarefas de Gloria Scott foram sensibilizar a equipe do Banco para os “custos e benefícios” de levar em consideração as mulheres, oferecer suporte operacional e construir articulações com outras agências internacionais (MURPHY, 1995, p. 30).

Durante o Encontro Anual do Banco Mundial e do FMI de 1977, Gloria Scott e Margaret McNamara, esposa de Robert McNamara, organizaram um seminário para as esposas dos governadores do Banco com a temática “Mudando o padrão dos empregos”. Os seminários para as mulheres dos governadores se repetiram em virtude da esperança de que elas pudessem sensibilizar seus maridos (SCOTT, 2004, p. 23). Esse tipo de atividade demonstra o ambiente inóspito que era (e é) o Banco Mundial para uma perspectiva de gênero transformadora.

Em 1979, o documento *Recognizing the “Invisible” Woman in Development: The World's Bank Experience* foi publicado, contando com a assinatura de McNamara em seu prefácio, o maior ato de reconhecimento, até então, da presidência do Banco de um documento WID. O documento teve tradução para o espanhol, francês e japonês²⁸, circulando amplamente e, ironicamente, tendo mais impacto em outras instituições do que dentro do Banco (MURPHY, 1995, p. 30).

Outra iniciativa de Gloria Scott foi a elaboração, entre 1979 e 1985, de 35 estudos de caso e avaliações das experiências do Banco reunidas na série *Notes on Women in Development*, que nunca foram formalmente publicadas pelo Banco. Segundo a avaliação de Murphy (1995, p. 31), nota-se uma falta de rigor analítico e qualidade nos textos, que trataram de diversas temáticas. Esses documentos serviram de base para cinco *workshops* de treinamento realizados entre 1981 e 1984. Cada *workshop* teve a participação de 15 a 20 funcionárias/os. As oficinas foram montadas em parceria com Jim Anderson, professor de Harvard que já havia realizado treinamentos com o Departamento de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Banco, e as professoras de Harvard Cathy Overholt, Mary Anderson e Kathleen Cloud, que mais tarde publicariam o livro com a sistematização do *Gender Roles Framework* (v. Capítulo 1). Ester Boserup também participou como uma das principais palestrantes (SCOTT, 2004, p. 23).

Murphy (1995, p. 31) entrevistou alguns participantes dos *workshops* e constatou que, enquanto alguns sequer se lembravam de ter participado do evento, outros ainda

28 O que é bastante raro. Apesar de a maioria de seus “países-clientes” não falarem inglês, a maioria dos documentos do Banco não recebe tradução da língua de seu maior proprietário. A questão do idioma é também importante se consideramos o uso do Painel de Inspeção. Para se realizar uma denúncia, é preciso fazê-la em inglês, o que dificulta sobremaneira o acesso das populações atingidas por projetos financiados pelo Banco Mundial ao instrumento do Painel de Inspeção.

utilizavam as ferramentas aprendidas nessas oficinas mesmo quando estavam trabalhando com projetos que possuíam uma abordagem de gênero inovadora em relação às exploradas nos *workshops*. No entanto, a ideia foi replicada em outras instituições a exemplo da USAID e agências da ONU.

Com os programas de ajuste estrutural promovidos pelo Banco, as preocupações com os impactos nas vidas mulheres enfraqueceram-se ainda mais dentro da instituição. Entre os anos de 1982 e 1986, o número de empréstimos que fazia alguma referência à questão de gênero, que já eram poucos, diminui ainda mais (MURPHY, 1995, p. 90). Só voltou a crescer com a gestão de Conable (1986-1991) e o reconhecimento de que o ajuste estrutural poderia ter alguns “custos sociais”. Mas voltou a diminuir na gestão seguinte.

É difícil caracterizar a perspectiva de gênero do Banco Mundial no período até agora analisado como uma abordagem WID, principalmente porque a literatura WID põe bastante ênfase nos papéis produtivos das mulheres, o que não se verifica até o RDM 1990, segundo Murphy (1995, p. 35). Entre 1967 e 1985, 45% dos projetos que previam ações de gênero pertenciam ao setor de recursos humanos (educação, saúde etc.); 40%, de desenvolvimento rural; 11%, de desenvolvimento urbano; e 4%, de outros setores (MURPHY, 1995, p. 39). Nesses projetos, prevalece uma abordagem quanto ao “bem-estar” das mulheres e reprodução de seus papéis tradicionais, como a lógica de melhorar a educação das mulheres e seu acesso ao mercado de trabalho para diminuir as taxas de fertilidade ou treiná-las em economia doméstica no âmbito de projetos de desenvolvimento rural, ao invés de, por exemplo, promover o treinamento delas para o uso de insumos. A perspectiva WID tem limites que tornam seu uso bastante questionável – o maior, diríamos, seria buscar integrar as mulheres a um modelo de desenvolvimento sem que se busque questionar e transformar a lógica desse modelo-, mas o que se quer destacar com essa observação é que, ainda que faça uso da expressão WID, o Banco Mundial não estava, sequer em seus documentos, comprometido com os papéis produtivos das mulheres.

Em 1985, Gloria Scott se aposenta e Barbara Herz assume o cargo de Conselheira em *Women in Development* após várias/os convidadas/os recusarem pela diminuta quantidade de recursos disponibilizada pelo Banco. Barbara Herz, economista por formação, antes de entrar no BM em 1980, trabalhara na USAID. Afinada com a ideologia neoliberal dos tempos de ajuste estrutural, o objetivo da nova conselheira é demonstrar como o WID pode contribuir para o desenvolvimento em termos palatáveis aos economistas, além de buscar estabelecer diretrizes claras para o *staff* do Banco (MURPHY, 1995, p. 44).

Em setembro de 1986, o Conselho de Governadores aprovou essa nova

abordagem, que, além das características expostas, buscava incentivar a discussão em cada país e em cada região, demandando a elaboração de um plano de ação por cada “cliente”. Priorizava também setores que tinham um alto retorno financeiro, como a agricultura e a educação, e promovia a pesquisa nesses setores-chave, insistindo na relação entre educação e fertilidade, produtividade das mulheres na agricultura, crédito para as mulheres etc. Outro tema que teve destaque nessa “nova abordagem” do Banco foi a maternidade sem risco (*safe motherhood*), tema da Conferência de Nairóbi de 1987, em que Conable afirmou que iria dobrar o número de empréstimos nos setores de população, saúde e nutrição (MURPHY, 1995, p. 48). Ainda em 1986, cada região foi instada a indicar um/a coordenador/a WID, mas isso só ocorreu efetivamente em 1990, quando, além de cobradas por essa diretriz, cada país também foi convocado a indicar uma pessoa para promover a temática (MURPHY, 1995, p. 50).

Em janeiro de 1987, é criada a Unidade WID, com três profissionais, no âmbito do Departamento de Projetos Políticos. Em julho do mesmo ano, a unidade é transformada em Divisão WID e passa a pertencer ao Departamento de População e Recursos Humanos. No ano seguinte, passa a ser composta por sete profissionais e, em 1990, por oito.

Em 1990, o relatório intitulado *Women in development: a progress report n the World Bank initiative* foi apresentado ao Conselho de Governadores. O documento sintetiza a política do Banco até então praticada:

Em geral, o Banco está focando no crescimento da produtividade das mulheres, investindo em capital humano e melhorando o acesso das mulheres aos recursos produtivos e ao mercado de trabalho... Já que forças sociais e culturais influenciam a produtividade econômica das mulheres, um esforço deliberado e bem planejado é necessário para envolver as mulheres mais efetivamente no processo de desenvolvimento (WORLD BANK, 1990 *apud* BARRITEAU, 2000, p. 170, tradução nossa).

O relatório, percebendo que as mulheres nos “países-clientes” gastavam muito tempo no trabalho reprodutivo, não cogita uma reconfiguração das relações de gênero e divisão de responsabilidades, mas sim faz recomendações para que essas mulheres desempenhem o trabalho reprodutivo mais eficientemente e então tenham tempo para outras atividades. As recomendações centravam-se, portanto, em promover combustíveis alternativos, manutenção de bosques próximos às casas, fogões mais eficientes etc.

Em 1993, o Banco passa por uma reorganização e a Divisão WID se transforma em uma equipe do Departamento de Política Social e Econômica, que, por sua vez, pertence ao Desenvolvimento de Recursos Humanos e Política de Operações da Vice-Presidência. A Equipe de Análise e Política de Gênero (GAP, do original em inglês) passa a contar com seis

altos cargos, além da contribuição das/os funcionárias/os do Departamento de Política Social e Econômica.

Em 1994, é publicado um documento de maior conteúdo, propondo-se a estabelecer a estratégia política do Banco Mundial para “aumentar a participação das mulheres no desenvolvimento econômico”. No prefácio do documento intitulado *Enhancing women's participation in economic development: a World Bank Policy Paper*, Preston afirma que aumentar a participação das mulheres no desenvolvimento é essencial – não só – para a justiça social, mas também para reduzir a pobreza. E por quê? As experiências espalhadas pelo mundo mostram que apoiar um papel “mais forte” das mulheres contribui para o crescimento econômico, a sobrevivência das crianças e para a saúde de todos os membros da família, além de reduzir a fertilidade (WORLD BANK, 1994, p. 7), como se faz questão de ressaltar desde os tempos de McNamara. Na esteira da Eco 92, o então presidente do Banco sintetiza que investir nas mulheres é central para o desenvolvimento sustentável.

Demarca claramente cinco áreas prioritárias: educação, saúde, trabalho assalariado, agricultura e “recursos naturais” e serviços financeiros. Apesar de o documento fazer referência a uma transição da abordagem WID para a GAD, o Banco parece, na verdade, só então haver consolidado um enfoque WID, enfatizando bastante a importância de aumentar a produtividade das mulheres (WORLD BANK, 1994, p. 9).

De fato, as expressões “integrar as mulheres no desenvolvimento”, “aumentar sua participação” etc. são recorrentes na literatura WID e amplamente criticados porque ocultam o fato de ser o próprio modelo de desenvolvimento o que determina o papel que cada pessoa terá. Benería e Sen, em 1981, já destacavam que nas sociedades nas quais o salário é a maior fonte de renda das famílias que não são proprietárias de meios de produção, por exemplo, “o trabalho doméstico [desempenhado em sua maioria por mulheres] está ligado ao mercado tanto por meio do que ele compra quanto por meio do que ele oferece: a mercadoria força de trabalho que é trocada por um salário” (BENERÍA; SEN, 1981, p. 292). Em cada sociedade, de uma forma ou de outra, o trabalho atribuído às mulheres tem estreita ligação com o modelo de desenvolvimento hegemônico: sendo assim, lutar para que as mulheres trabalhadoras sejam exploradas nas mesmas condições que os homens trabalhadores não parece ser uma bandeira razoável, como já alertava a rede *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN), ainda nos anos 80 (SEN; GROWN, 1988, p. 31). No entanto, é essa a mensagem principal do *Enhancing women's participation...*, ao partir do pressuposto de que se vivencia um progresso mundial que está espalhando benefícios pelo mundo para afirmar que o objetivo deve ser garantir que as mulheres recebam esses supostos benefícios na mesma proporção que

os homens (WORLD BANK, 1995, p. 7).

Além das críticas já expostas, algumas consequências dessa abordagem são apontadas por Benería e Sen (1981, p. 291):

Esta abordagem centra-se na produção não doméstica como determinante da posição da mulher na sociedade. Consequentemente, a solução para a opressão das mulheres é visto na esfera das relações econômicas e sociais fora do domicílio. Recentes análises feministas apontam as deficiências desta abordagem, sublinhando que é uma análise unilateral e não se dirige até a raiz das relações patriarcais.

Para a Conferência de Pequim, em 1995, o Banco Mundial preparou dois documentos (*Toward Gender Equality: the role of public policy* e *Advancing Gender Equality: from concept to action*). Nota-se, primeiramente, que o Banco, em consonância com o ambiente da conferência de Pequim, utilizou a expressão “igualdade de gênero” (*gender equality*) no título das publicações, termo até então praticamente inexistente nos documentos do Banco. No entanto, não se nota importantes modificações no conteúdo principal direcionado aos formuladores de políticas: promover igualdade de gênero é aumentar a produtividade do trabalho, uma maior taxa de formação de capital humano²⁹, um crescimento populacional mais lento e, amanhã, um crescimento econômico mais forte (WORLD BANK, 1995, p. 67). O segundo documento dedicava-se, por sua vez, a apresentar as ações do Banco na temática.

De 1967 a 1993, 615 de 4.955 projetos de investimento aprovados pelo BM tinham ações relacionadas a gênero. Mais da metade desses 615 projetos foram aprovados entre 1989 e 1993, nos chamados “anos proativos”. A preocupação com gênero, desde os seus primórdios, esteve claramente associada a pobreza e desenvolvimento de recursos humanos. 93% dos 615 projetos estavam localizados nos países de baixa renda e nos países com menor renda entre os de renda média e 410 deles foram financiados pela AID. 41% foram para países africanos, 15% para o Sul da Ásia e 15% na América Latina e Caribe. Quanto ao setor, 46% eram dedicados a Recursos Humanos e 39% à agricultura (o padrão geral, portanto, não é muito diferente do padrão dos “anos reativos”) (MURPHY, 1995, p. 2).

29 A teoria do capital humano, gestada ainda nos anos 1960, só foi incorporada pelo Banco Mundial por volta de 1979, quando Schultz e Lewis recebem o Prêmio Nobel de economia. Antes disso, porém, a atividade era vista pelo Banco como gasto social e não investimento econômico (PEREIRA, 2010, p. 171, 221). Nas palavras de seu expoente Schultz, a Teoria do Capital Humano se propunha “a tratar a educação como um investimento no homem e tratar seus resultados como uma forma de capital. Como a educação torna-se uma parte da pessoa que recebê-la, vou me referir a ela como o capital humano. Desde que se torna parte integrante de uma pessoa, que não pode ser comprado ou vendido ou tratados como propriedade sob nossas instituições. No entanto, é uma forma de capital, se presta um serviço de valor produtivo para a economia. A principal hipótese subjacente a este tratamento da educação é que alguns aumentos importantes na renda nacional são uma consequência de adições ao estoque desta forma de capital” (SCHULTZ, 1960, p. 571 *apud* TCHELLA, 2011, p. 98).

Em 1999, Caroline N. O. Moser concluía, após consultoria contratada pelo próprio Banco Mundial, que a instituição, em suas diferentes regiões, departamentos e divisões, realmente tinha procurado criar novas políticas, abordagens e ferramentas para transversalizar a questão de gênero nas ações do Banco. No entanto, ainda não se podia falar de uma lógica institucional, uma linguagem comum e uma abordagem definida para a questão. Outra conclusão do estudo dá conta de que os planos de ação do Banco Mundial relacionados com políticas sociais tinham tido pouco sucesso em integrar o gênero como uma prioridade do desenvolvimento social (MOSER *et al.*, 1999, p. 5). O relatório também lançou olhar sobre documentos de agências bilaterais e multilaterais, concluindo que esses outros atores internacionais estão adotando políticas de gênero que combinariam igualdade e desenvolvimento sustentável focado nas pessoas, integrando as mensagens da Eco 92, da Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) e Pequim (*mainstreaming de gênero* e igualdade como um direito humano). O estudo foi realizado pela Rede de Desenvolvimento Social (*Social Development Family*), pertencente ao à Rede de Desenvolvimento Ambiental e Socialmente Sustentável do Banco Mundial (ESSD, do original em inglês). A rede ESSD foi criada em 1997, formada pelo *staff* do Banco que trabalha com questões sociais, e nesse processo surgiu a oportunidade de uma revisão da política de gênero do Banco³⁰ (MOSER *et al.*, 1999, p. v).

A revisão coordenada por Caroline Moser foi realizada como consequência da então recente consolidação da agenda de desenvolvimento social no Banco, que inclui o Relatório *Social Development and Results on the Ground*, a criação da *Social Development Family* na ESSD e a preparação dos planos de ação regionais de desenvolvimento social. Em cinco de seis regiões, a integração do gênero como uma preocupação de desenvolvimento social foi considerada prioritária (MOSER *et al.*, 1999, p. 2).

Moser afirma que àquela época já se podia identificar um distanciamento da abordagem WID e adesão ao GAD. No entanto, esclarece que o Banco Mundial mais seguiu do que conduziu esse movimento, sendo precedido pelas agências bilaterais, ONGs e outras agências da ONU. Apesar dos ímpetus reunidos nos anos 1980, somente em 1994 o Banco formulou uma política específica para a questão de gênero: *Enhancing women's participation in economic development: a World Bank Policy Paper*, como dito anteriormente (MOSER *et al.*, 1999, p. 6).

Em termos de abordagem política, a autora identifica uma mudança do enfoque do

30 Para mais detalhes sobre a reforma administrativa empreendida que criou quatro grandes redes técnicas setoriais, entre elas a ESSD, na gestão de Wolfensonh, ver PEREIRA, 2010, p. 341-343).

bem-estar, tratando as mulheres como grupo vulnerável, para uma que enfatiza a eficiência econômica relacionada com a estratégia de redução da pobreza do Banco Mundial. Partindo da caracterização abordagens políticas do WID e do GAD³¹ (para mais, detalhes ver cap. 1), a autora conclui que a mais presente na prática do Banco é a eficiência, apesar de, no discurso, vincular sempre o aspecto da igualdade com a da eficiência. Essa é também a conclusão de Magnólia Azevedo Said (2012, p. 106) que destaca a substituição da noção de direitos pela visão de mercado.

Em suas recomendações, Moser propõe a definição de um esquema teórico, a exemplo do *Gender Roles Framework*, apresentado no primeiro capítulo, além de um esquema elaborado pela própria autora (*Moser Methodology*) e o *Longwe Framework*, centrado na ideia de empoderamento, ou, ainda, de uma combinação entre eles, como faria a maioria das agências (MOSER *et al.*, 1999, p. 15).

Na ocasião da Revisão de cinco anos da implementação da Declaração de Pequim e da Plataforma de Ação (Pequim +5), em 2000, o Banco lançou a publicação *Advancing gender equality: World Bank action since Beijing*, com o objetivo de demonstrar o esforço que o Banco teria feito para a realização das diretrizes traçadas em Pequim, em 1995.

Nos anos 2000, ao mesmo tempo em que se intensificam as críticas quanto à política de gênero do Banco Mundial, a exemplo da campanha “El BM en la mira de las mujeres”, nascida na Conferência de Pequim, e a *Gender Action*, uma ong fundada em 2002 por uma ex-funcionária do Banco, aumentam também o número de documentos estratégicos nessa área. As críticas feitas pela campanha “El BM en la mira de las mujeres” e a *Gender Action* vão justamente num sentido de reformar a política do Banco quanto à questão de gênero. O desenrolar da argumentação do trabalho irá demonstrar os perigos de limitar a demanda em reivindicar apenas uma maior atenção do Banco à temática.

Os seguintes títulos foram publicados nos anos 2000:

– *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice* (2001): é o primeiro relatório sobre a temática que chega a atingir mais de trezentas páginas. Compila uma série de dados sobre igualdade de gênero. Servirá de inspiração para o RDM 2012.

- *Integrating Gender into the World Bank's work: a strategy for action* (2002): o

31 A autora caracteriza as mudanças conceituais de uma forma um pouco diferente da que embasou o primeiro capítulo deste trabalho. MOSER *et al.* afirma que a primeira abordagem para a temática foi a do bem-estar (1950-1970). Já a abordagem WID seria composta por três enfoques distintos: equidade, anti-pobreza e eficiência. O enfoque GAD poria ênfase no empoderamento e, pós-Pequim, igualdade. (MOSER *et al.*, 1999, p. 7).

documento atualiza a estratégia traçada em 1994 e determina que relatórios anuais serão feitos sobre os progressos obtidos na área.

- *Improving women's lives: World Bank action since Beijing* (2005): publicação lançada por ocasião da Conferência Pequim +10.

- *Gender action plan: gender equality as smart economics (2007-2010)* (2006): esse plano marca uma estratégia mais agressiva no sentido da instrumentalização econômica das mulheres, já que, segundo o Banco, progressos em educação e saúde já haviam sido alcançados, mas o mesmo não passava com as oportunidades econômicas. A expressão “inteligência econômica” para caracterizar a promoção da igualdade de gênero ainda será muito repetida, servirá de *slogan* para o RDM 2012.

- *Applying Gender Action Plan Lessons: A Three-Year Road Map for Gender Mainstreaming* (2010): o documento se pretende um plano de transição necessário com o fim da vigência do *Gender Action Plan*. Prevê o orçamento da área para os próximos três anos, inclusive os 2 milhões de dólares que a equipe do RDM 2012 terá disponível para elaborá-lo. Alinha a política de gênero com as diretrizes do Banco pós-crise.

- *An Evaluation of World Bank Support, 2002-08: Gender and Development* (2010): o documento do Grupo Independente de Avaliação do Grupo Banco Mundial divide em dois momentos a política do Banco: um em que busca aumentar a integração das mulheres no desenvolvimento e o outro, a partir de 2001, em que busca fortalecer a abordagem no âmbito dos países. De fato, nota-se uma tentativa de disseminar a preocupação com a questão, mas isso não significa uma mudança decisiva no conteúdo da mensagem do banco.

Finalmente, no fim de 2011, é lançado o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2012: Igualdade de gênero e desenvolvimento (RDM 2012), cujo conteúdo será mais detalhadamente abordado em seguida.

4.2 O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012 - Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (RDM 2012): igualdade de gênero como uma questão de “inteligência econômica”

Na plenária do Encontro Anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial em 2011, em Washington D.C., quando a palavra é passada para o então presidente do Banco Mundial Robert Zoellick, o foco vai para uma mulher, aparentemente de origem oriental, que lê: “Minha irmã deu à luz quando tinha 14 anos e morreu”. Então uma série de outras mulheres e um homem leem outras frases, que seguem negativas e então passam a demonstrar

um tom mais otimista. A última frase é lida por uma mulher negra e diz “Nós sabemos sobre as leis trabalhistas. Sobre a proteção da gravidez. Sobre demissões. As mulheres estão melhores hoje por causa dessas leis”. E então a voz de Zoellick explica que essas frases foram ditas pelas 4.000 mulheres e homens que participaram dos 500 grupos focais realizados em 19 países “em desenvolvimento” pela equipe que elaborou o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2012 – Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (RDM 2012), conforme anunciado no Encontro Anual de 2010.

O tema do RDM é escolhido pelo presidente do Banco com três anos de antecedência. A equipe formada para sua elaboração tem um ano para fazê-lo. O RDM 2012, elaborado durante o ano de 2011, contou com um orçamento de 2 milhões de dólares. Os RDM's, em geral, seguem a linha de construir um panorama da temática no mundo, recorrendo sempre a muitos dados estatísticos, para então propor uma agenda para os governos. É um documento para fora, isto é, ele não busca avaliar a postura do próprio Banco com relação à temática, mas sim fornecer uma pauta para os elaboradores de políticas.

O RDM 2012 avisa logo em suas primeiras páginas:

O que este relatório faz? Este relatório foca na economia da igualdade de gênero e desenvolvimento. Usa a teoria econômica para entender o que impulsiona as diferenças em aspectos chave do bem-estar de homens e mulheres – educação e saúde, acesso a oportunidades econômicas e recursos produtivos e a habilidade de fazer escolhas efetivas e tomar medidas (WORLD BANK, 2011, p. 6, tradução nossa)

O excerto é bastante revelador do escopo do documento. Ao afirmar que “usa a teoria econômica para entender o que impulsiona as diferenças”, não explicita que a teoria econômica a ser utilizada é a neoliberal. No entanto, isso se revela não só pela tradição da instituição, mas também pelo entusiasmo com que o documento defende que a globalização, a abertura dos mercados e a difusão tecnológica promovem igualdade de gênero. E alerta: ou os países se adaptam, ou “perdem o barco” (WORLD BANK, 2011, p. 264).

O documento justifica a escolha de utilizar lentes econômicas para tratar da questão de gênero porque faz parte da tradição do Banco Mundial e sua “economia do gênero”. Destaca, dentro dessa tradição, o relatório *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, de 2001, realizado durante a gestão Wolfensohn, em consonância com a meta de sua gestão de promover a pesquisa e transformar o BM em um “banco de conhecimento”.

O Relatório sublinha – como a buscar se defender das críticas que acusam o Banco de instrumentalizar as mulheres para promover suas políticas neoliberais – que a

igualdade de gênero é importante por dois motivos: primeiro porque tem uma importância intrínseca, já que a capacidade de viver a vida que se tem razão para valorizar e a não privação absoluta é um direito humano básico. O segundo motivo é o caráter instrumental da igualdade de gênero: eficiência econômica e obtenção de outros resultados essenciais do desenvolvimento, como as “dotações, capacidade de decidir e oportunidades da geração seguinte” (WORLD BANK, 2011, p. 3). Para sintetizar a importância instrumental da igualdade de gênero, o relatório afirma que a “igualdade de gênero é economia inteligente”, voltando a empregar uma expressão pela primeira vez registrada em seu *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10)*.

Sobre o valor intrínseco da igualdade de gênero, o RDM 2012 desenvolve um parágrafo que situa sua visão de desenvolvimento baseada no Prêmio Nobel de Economia de 1998: “Após Amartya Sen, vemos o desenvolvimento como um processo de expandir liberdades igualmente para todas as pessoas” (WORLD BANK, 2011, p. 3).

Vale a pena imergir um pouco nas ideias de Sen para entender o alcance dessa afirmação. Amartya Sen advoga que o conceito de “liberdades substantivas – as *capacidades* – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 94) é que deve guiar uma avaliação (de projeto, programa, política pública ou, mais amplamente, o “desenvolvimento”). Propõe isso em detrimento do conceito de utilidades (reivindicado, segundo ele, pelos “welfaristas”) e pelo de bens primários, de John Rawls.

Sen (2000, p. 95) introduz o conceito de “funcionamentos”. Esse conceito se refere às “várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter”, que podem ser desde aspectos elementares como nutrição, prevenção de doenças, até o que considera muito complexo, como participação na vida da comunidade e autoestima. A “capacidade” de uma pessoa então seria conformada pela combinação dos “funcionamentos” escolhidos pela pessoa. Explica que cabe um largo debate sobre quais “funcionamentos” devem compor o referencial da matriz de avaliação, mas prefere não detalhar essa questão.

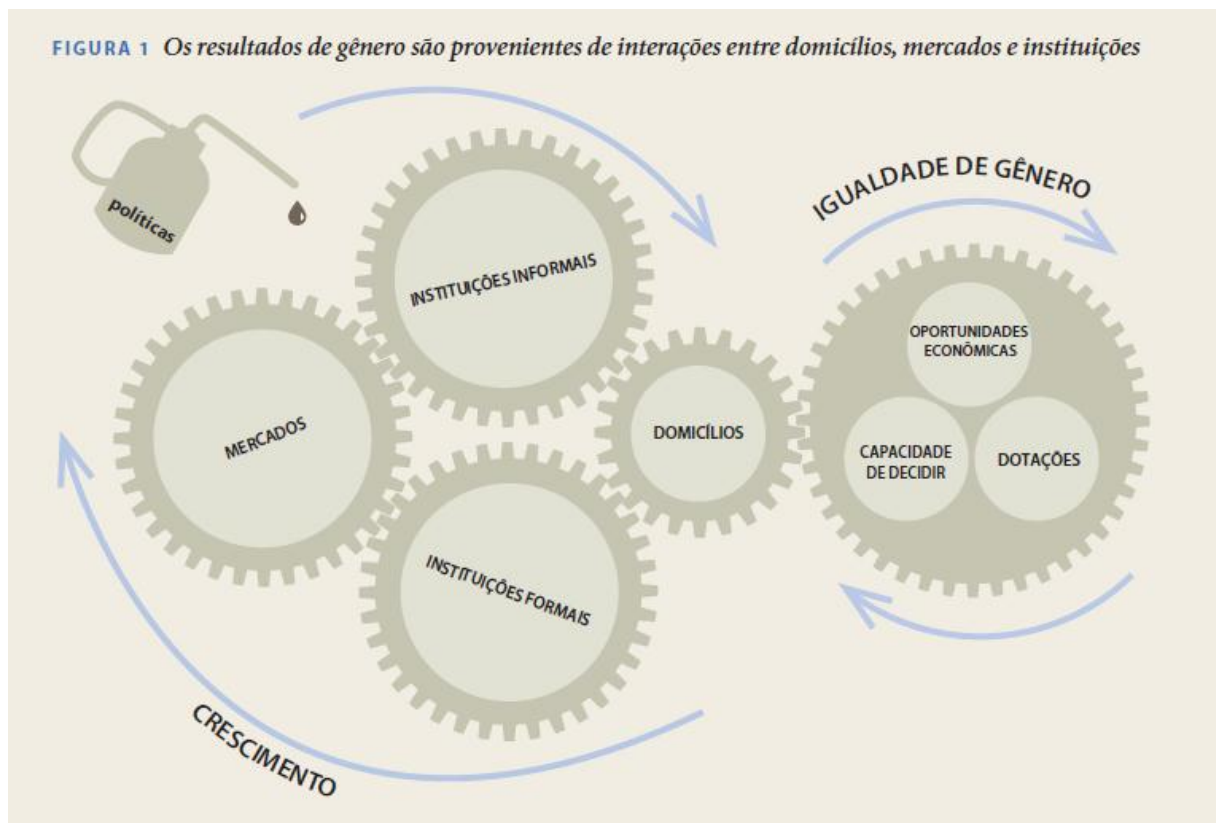
O autor explica que o enfoque avaliatório pode recair sobre os “funcionamentos” *realizados* ou sobre os funcionamentos *oportunizados*, o que o RDM 2012 traduz no questionamento: “a igualdade de gênero deve ser medida como igualdade de resultados ou igualdade de oportunidades?” (WORLD BANK, 2011, p. 4). O Banco responde que o relatório adota uma abordagem pragmática, focando tanto nos resultados quanto nas oportunidades.

O relatório utiliza a abordagem das “capacidades” de Amartya Sen para justificar a importância intrínseca da igualdade de gênero. No entanto, o próprio Sen atribui um caráter

instrumental às “capacidades”. Assim como o relatório, ele destaca inicialmente que, ao definir pobreza como “privação de capacidades básicas”, fá-lo baseado em princípios e não em uma estratégia. No entanto, revela que esse conceito tem um segundo aspecto de caráter instrumental: nas transferências de renda e subsídios, o enfoque na privação de capacidades previne distorções, ou seja, permite identificar o público-alvo – melhor do que se o critério utilizado fosse a renda e não a privação de capacidades – da política social (SEN, 2000, p. 156-157). Cabe aqui destacar que, segundo Vilas (1997, p. 938), um dos traços característicos da política social neoliberal é a focalização. Esse aspecto é uma resposta às políticas keynesiano-fordistas baseadas no princípio do universalismo, mas, mais que isso, advém da necessidade de enfrentar a massificação dos problemas sociais com fundos reduzidos. Quer-se, com essa argumentação, demonstrar que mesmo os conceitos utilizados pelo Banco sob a alegação de que são intrinsecamente importantes estão relacionados com seu programa para a acumulação capitalista.

Para explicar os progressos e as permanências em termos de desigualdade de gênero, a equipe do RDM 2012 montou o esquema conceitual representado pela figura 1.

Figura 1 – Esquema conceitual do RDM 2012



Fonte: World Bank (2011).

A figura sugere que o crescimento econômico se dá por meio da interação entre o mercado, o Estado (instituições formais), as instituições informais (os papéis de gênero, crenças, normas sociais e redes sociais) e os domicílios. O conjunto de engrenagens do crescimento está ligado à igualdade de gênero, engrenagem esta formada pelas oportunidades econômicas, a capacidade de decidir e as dotações (saúde e educação). As políticas, incidindo sobre o conjunto de engrenagens do crescimento, acabam por lubrificar todo esse sistema.

O Banco usa esse esquema para avaliar tanto as áreas em que houve progresso, quanto as em que houve a persistência das desigualdades. As primeiras, segundo o Banco, são educação, fertilidade, expectativa de vida, participação na mão-de-obra e a extensão de direitos legais. Já as áreas em que houve pouca mudança ou uma mudança lenta são excesso de mortes de mulheres (*missing women*), segregação em atividades econômicas, disparidades salariais, responsabilidade pelas tarefas da casa e da prestação de cuidados, posse de bens e capacidade de decidir das mulheres nas esferas públicas e privadas (WORLD BANK, 2011, p. 7). Para ilustrar os fatores que contribuem para a persistência de desigualdades de gênero, o relatório substituiu o desenho da lata de óleo por obstáculos que impedem que as engrenagens girem.

O Relatório faz questão de reconhecer que somente o crescimento econômico não é capaz de superar as desigualdades de gênero. No entanto, identifica várias potencialidades na globalização, que, segundo o documento, só precisam de uma ação pública eficaz no âmbito nacional para se concretizarem.

As novas forças da globalização podem reduzir muitos desses hiatos. Primeiro, a abertura do comércio e a difusão de novas tecnologias de informação e comunicação se transformaram em mais empregos e ligações mais sólidas nos mercados para mulheres, aumentando seu acesso a oportunidades econômicas e contribuindo para seu empoderamento econômico. Segundo, a urbanização e o maior acesso a informações permitiram que muitas mulheres nos países em desenvolvimento aprendessem sobre a vida e os costumes em outras partes do mundo, incluindo o papel das mulheres, possivelmente afetando atitudes e comportamentos. Terceiro, os incentivos para uma ação pública no sentido de igualdade de gênero são mais fortes do que nunca, uma vez que o crescente consenso global sobre a importância intrínseca do empoderamento econômico, social e político das mulheres indica que a desigualdade de gênero afeta a o prestígio internacional de um país (WORLD BANK, 2011, p. 22).

No entanto, é fartamente documentada a superexploração das mulheres nas multinacionais, como as maquiladoras no México e na América Central, a migração de mulheres trabalhadoras domésticas, o tráfico de mulheres, o impacto sobre suas vidas do agronegócio³² e muitas outras facetas da globalização que agravam as condições de vida das

32 Sobre os impactos do agronegócio sobre a vida das mulheres trabalhadoras, Said (2012, p. 107) esclarece: “A priorização de um modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio, que eleva os níveis de

mulheres (FRASER, 2009, p. 24).

O Banco então propõe uma agenda para os governos pautada em quatro prioridades (WORLD BANK, 2011, p. 23):

Redução de hiatos de gênero em dotações de capital humano (atingir a mortalidade feminina excessiva e eliminar de bolsões de desvantagem de gênero em educação onde houver); Preenchimento de hiatos de ganhos e produtividade entre homens e mulheres; Redução de diferenças de gênero em termos de voz; Limitação da reprodução de desigualdade de gênero ao longo do tempo, quer via dotações, oportunidades econômicas ou capacidade de decidir.

Por fim, o Banco dedica um capítulo ao que chama de “economia política das reformas para a igualdade de gênero”. Nele se refere basicamente à sustentabilidade política das ações estatais e como “administrar as resistências” que podem surgir (WORLD BANK, 2011, p. 36). O primeiro cuidado para isso é buscar uma ampla base de apoio e, para isso, o Banco indica os atores não governamentais. Em segundo lugar, destaca o papel positivo que as empresas estariam desempenhando na sua busca de talentos. Um terceiro fator a se considerar seriam os momentos de crise desencadeados por “desastres naturais” ou mudanças econômicas e política, que, segundo o documento, geram oportunidades para se rediscutir as relações de gênero no país. Por fim, o documento diferencia as “reformas graduais” e as “reformas transformadoras”, afirmando que ambas tem seus riscos que precisam ser sopesados.

Finalizando o documento, é proposta uma agenda global com basicamente as mesmas prioridades apontadas para os governos nacionais, adequando, no entanto, ao âmbito de atuação das relações bilaterais e instituições internacionais (WORLD BANK, 2011, p. 37).

Como desdobramento do RDM 2012, o Banco Mundial produziu dois documentos. Um ainda em 2011 intitulado *Implications of World Development Report 2012: Gender Equality and Development for the World Bank Group*, em que estabelece as diretrizes do Banco para os próximos anos, tendo destaque a instância justo aos “países-clientes”. O

concentração de terra e renda, com as grandes propriedades aumentando em tamanho e as pequenas sendo divididas em terrenos cada vez menores, afeta as mulheres de forma desigual. Continua a saída das pessoas do campo - tanto em função das calamidades periódicas como do encanto pelas aparentes facilidades do viver nas cidades - para a sombra dos viadutos das médias cidades. Pesquisa-se quem sai do campo, mas se investiga pouco quem fica: as viúvas das secas, das enchentes, as chefes de família. Se por um lado são negligenciadas, por outro são utilizadas, consideradas as melhores gestoras da pobreza. O programa brasileiro de transferência de renda, Bolsa Família, demonstra bem os efeitos dessa perspectiva. Como se não bastasse, o “desenvolvimento” brasileiro baseado nos megaprojetos - nas áreas de turismo, energia e megaeventos, por exemplo - aprofunda os impactos sobre o trabalho, a sexualidade e a forma de viver das mulheres.” Cabe destacar que o programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família é reiteradamente elogiado pelo Banco Mundial que, em 2011, na plenária do Encontro Anual do BM e do FMII, afirmou, na pessoa de seu então presidente Zoellick, sua intenção de torná-lo um programa global, fundamental em tempos de crise.

documento também faz um rápido balanço do que o Banco Mundial vem fazendo em relação à temática: nos últimos cinco anos, alocou 65 bilhões de dólares (37% dos empréstimos) em educação de meninas, saúde de mulheres e mães, acesso das mulheres ao crédito, à terra, serviços de extensão agrícola, empregos e serviços de infraestrutura. O braço do Banco Mundial de apoio mais direto ao setor privado (CFI) também vem, notadamente depois do *Gender Action Plan*, atuando na temática, canalizando 118 milhões de dólares de crédito para pequenas e médias empresas de propriedade de mulheres (WORLD BANK, 2011b, p. 3). O Banco também comemora o fato de que, em 2010, 83% das “Estratégias de Assistência ao País” contemplam alguma preocupação de gênero.

Um ano depois, é realizada uma atualização desse documento para registrar os progressos alcançados nas metas estabelecidas (WORLD BANK, 2012).

3.3 Que igualdade de gênero para qual desenvolvimento?

O Banco Mundial produz inúmeros documentos a cada ano e a quantidade dos que se referem à “integração das mulheres no desenvolvimento”, “integração do gênero no desenvolvimento” ou, mais recentemente, “igualdade de gênero” também foi aumentando ao longo dos anos. Aliás, se o Banco Mundial se dedicasse apenas às movimentações financeiras, necessitaria apenas de um décimo do *staff* que tem hoje (KAPUR, 2006, p. 159 *apud* PEREIRA, 2010, p. 474), o que significa que a esmagadora maioria de sua equipe está dedicada a produzir conhecimento, construir articulações, lapidar e promover a imagem do Banco etc. No entanto, ainda que tanto seja investido em documentos e produção de dados, a maior parte das atividades do Banco se dá em caráter confidencial, incluindo as negociações com as grandes empresas envolvidas com os milhares de contratos gerados anualmente³³ pelos projetos financiados pelo Banco (PEREIRA, 2010, p. 473).

Por isso é preciso ir além dos *topoi* tão presentes no discurso do Banco Mundial: luta contra a pobreza, salvaguardas ambientais, igualdade de gênero, etc. O que fica demonstrado é a capacidade do Banco de reciclar o projeto neoliberal. Os BRICs estão pressionando por mais poder de decisão no Banco Mundial (Carta Capital, 22.03.2012), o que significa a propriedade de mais ações, e existe a possibilidade de conseguirem. No entanto, não é crível que esses países tenham a intenção de transformar o Banco Mundial em um instrumento de construção de alternativa.

Do ponto de vista financeiro, o Banco Mundial é um ator bastante pequeno: seus

33 Somente pelo BIRD, são gerados cerca de 40 mil contratos anualmente (PEREIRA, 2010, p. 43).

empréstimos raramente ultrapassaram mais de 2% do investimento em países periféricos (KAPUR, 2002, p. 70 *apud* PEREIRA, 2010, p. 474). Mas esse dado não pode fazer subestimar a importância da instituição na ordem econômica internacional. Na avaliação de Kapur (2006, p. 159 *apud* PEREIRA, 2010, p. 474), o dinheiro sempre foi apenas “o lubrificante necessário para mover o produto principal: prescrições políticas e ideias – produzidas ou avalizadas por ele – sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista”.

Quanto à questão de gênero, as prescrições do Banco Mundial vem sendo no sentido de apontar a igualdade de gênero como “inteligência econômica”. No entanto, o modelo neoliberal, do qual o Banco é um dos grandes impulsionadores, alimenta-se sobremaneira da divisão sexual do trabalho. É importante registrar que as tarefas relacionadas ao “cuidado” ainda estão predominantemente a cargo das mulheres. Em dado divulgado pelo próprio Banco Mundial, no RDM 2012, verifica-se o padrão de uso do tempo por parte de homens e mulheres em seis países, demonstrando o quanto, em média, as mulheres gastam mais horas com o trabalho doméstico e com o cuidado com os membros da família, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de horas gastas diariamente por homens e mulheres no desempenho de atividades econômicas, trabalho doméstico e cuidado com crianças

	Atividades econômicas		Trabalho Doméstico		Cuidado com crianças	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Paquistão	0,6	4,7	5,5	2,5	1,2	0,2
Camboja	2,7	3,8	4,4	3,3	0,9	0,1
África do Sul	2,1	3,8	4,2	1,8	0,5	0,0
Bulgária	2,9	3,9	4,7	2,6	0,4	0,1
Suécia	3,2	4,6	3,2	2,3	0,6	0,3
Itália	2,1	4,8	4,9	1,4	0,6	0,2

Fonte: RDM 2012.

A divisão sexual do trabalho continua fortemente presente. Mesmo a inserção crescente das mulheres no mercado de trabalho ocorre marcada por ela. A maioria dos empregos em tempo parcial, temporários ou em horários flexíveis, frutos da reestruturação produtiva, são ocupados por mulheres, segundo Bila Sorj (2004, p. 145). Esses postos são caracterizados por menores salários, poucas perspectivas de carreira, baixos investimentos em treinamento profissional e alta rotatividade. Ainda assim, são justificados pelas empresas como política de “responsabilidade familiar” para facilitar a articulação entre trabalho e

família. No entanto, é notório que a inserção das mulheres no mercado de trabalho se dá de maneira subordinada e degradante.

Ainda que o Banco Mundial caracterize esse cenário como “burrice econômica”, suas políticas e recomendações se apoiam na divisão sexual do trabalho. Recomendando sempre políticas sociais focalizadas e o mais enxutas possível, o Banco Mundial continua se apoiando no trabalho realizado pelas mulheres na esfera reprodutiva. Um exemplo é o Programa Bolsa-Família, do governo federal, que conta com financiamento do Banco Mundial, além de rasgados elogios por parte da instituição. Os programas de transferência de renda condicionada são vistos pelo Banco Mundial como muito eficientes em tempos de crise. Eles se adequam bastante à concepção de política social como *safety nets*, já anteriormente mencionada, porque garante o mínimo para os “pobres”, enquanto toda a arquitetura econômica é manejada para aumentar os lucros das grandes corporações. Nesse contexto, as mulheres constam como responsáveis pelo recebimento do benefício em 93% das famílias atendidas, são as “gestoras da pobreza” (SAID, 2012, p.111).

No entanto, ao ver o Banco Mundial manejar com afincos as denúncias realizadas pelo movimento feminista, é de se perguntar: existe uma cumplicidade inconsciente entre o feminismo e o neoliberalismo? Nancy Fraser (2009, p. 14) se faz essa pergunta e lança a hipótese de que

o que foi verdadeiramente novo sobre a segunda onda foi o modo pelo qual ela entrelaçou, em uma crítica ao capitalismo androcêntrico organizado pelo Estado, três dimensões analiticamente distintas de injustiça de gênero: econômica, cultural e política. Sujeitando o capitalismo organizado pelo Estado a um exame multifacetado e abrangente no qual essas três perspectivas se misturaram livremente, as feministas geraram uma crítica que foi simultaneamente ramificada e sistemática. Porém, nas décadas seguintes, as três dimensões de injustiça tornaram-se separadas, tanto entre si, quanto da crítica ao capitalismo. Com a fragmentação da crítica feminista vieram a incorporação seletiva e a recuperação parcial de algumas de suas tendências. Separadas umas das outras e da crítica social que as tinha integrado, as esperanças da segunda onda foram recrutadas a serviço de um projeto que estava profundamente em conflito com a nossa ampla visão holística de uma sociedade justa. Em um bom exemplo da perspicácia da história, desejos utópicos acharam uma segunda vida como correntes de sentimento que legitimaram a transição para uma nova forma de capitalismo: pós-fordista, transnacional, neoliberal.

A autora explica a crítica da segunda onda do feminismo ao capitalismo dos Estados de Bem Estar Social, nos países centrais, e dos Estados desenvolvimentistas, nos países periféricos, a partir de três eixos integrados e voltados a uma transformação radical da sociedade: a crítica ao economicismo, ao androcentrismo e ao estatismo. No entanto, cada aspecto foi resignificado pelo neoliberalismo, servindo-o no seu processo de legitimação.

A crítica ao economicismo exacerbou a crítica da cultura, subestimando a crítica da economia política. As reivindicações, segundo a autora, migraram da “redistribuição” para o

“reconhecimento” da diferença e da identidade, o que acabou casando muito bem com os anseios neoliberais de apagar qualquer referência positiva ao igualitarismo social (FRASER, 2012, p. 24). A crítica ao androcentrismo, por sua vez, se refletia no ataque ao salário familiar, mas em nenhum momento a alternativa imaginada pela segunda onda foi o modelo da “família com dois assalariados” implantado pelo neoliberalismo e muito presente nas formulações do Banco Mundial. Por fim, a crítica ao estatismo foi ressignificada para legitimar, por exemplo, a ênfase no microcrédito em substituição a esforços macroestruturais no campo social, a crescente presença das ONGs nos países periféricos mais uma vez em substituição ao Estado. Também o caráter internacionalista da segunda onda foi capturado pelo programa neoliberal, emaranhando o movimento na agenda internacional de conferências e *lobbies* e gerando uma crescente profissionalização das organizações que se distanciam cada vez mais das pessoas cujos interesses buscam defender (FRASER, 2009).

No entanto, em seus prognósticos, a autora parte de um pressuposto que nos parece equivocado: com a crise de 2008 e os programas de salvamento de bancos e outros mais, a autora avalia que os Estados retornaram ao keynesianismo e que a eleição de Barack Obama é mais um sinal do ocaso da ortodoxia neoliberal. Entendemos, com Vilas, que a ação desses governos demonstra apenas que o poder político institucionalizado no Estado “não tem ascos ideológicos quando do que se trata é salvar o sistema econômico e social que lhe dá sustentação” (VILAS, 2008, p.1). De qualquer forma, a análise de Nancy Fraser demonstra a necessidade de uma acurada e complexa leitura do contexto para que os movimentos feministas apontem para a emancipação das mulheres e não somente para a troca de um tipo de exploração por outra.

3 CONCLUSÃO

As *teorias do desenvolvimento*, em geral, tomaram o capitalismo como premissa. As teorias que ressoam nas agências multilaterais, relacionando gênero e desenvolvimento, sofrem da mesma limitação. A perspectiva WID, a primeira a influenciar as agências de desenvolvimento, ao fixar a consigna da “integração das mulheres ao desenvolvimento”, invisibilizaram a funcionalidade das tarefas reprodutivas a cargo das mulheres dentro do desenvolvimento capitalista. Também trataram as mulheres como grupo isolado, desconsiderando as relações de classe, de etnia e mesmo de gênero em que estão inseridas. Mas talvez a crítica mais importante que pode ser feita, é que o WID se presta a integrar as mulheres no desenvolvimento capitalista sem questionar sua manutenção.

As críticas desenvolvidas pelas correntes posteriores, aglutinadas no *GAD*, se limitaram a buscar uma abordagem mais eficiente no sentido do alcance dos objetivos de distribuição igualitária dos “benefícios” do desenvolvimento entre homens e mulheres sem chegar de fato a reconhecer que a exploração está no cerne da sociedade capitalista. Variando de abordagens centradas nos papéis de gênero até aquelas com foco nas relações de gênero e, mais recentemente, na igualdade de gênero, há uma estreita ligação com o *hegemon*. A noção de desenvolvimento humano, da ONU, por exemplo, informa as mais atuais abordagens de gênero e desenvolvimento. É certo que tal literatura traz um grande volume de dados importantes para que se entenda a dimensão das agências de desenvolvimento. No entanto, o alcance limitado de suas prescrições ocasiona, no máximo, a reforma das instituições.

É notável a sinergia do Banco Mundial com o *establishment*. Desde sua fundação, seu maior acionista e mais influente membro é os Estados Unidos da América. A distribuição de poder dentro do Banco segue a lógica 1 dólar – 1 voto, ou seja, quanto mais ações possui um país, mais poder ele tem, o que o torna uma instituição muito mais vertical em relação à ONU, por exemplo (cada país possui um voto). O Banco foi um dos atores principais na formulação e implementação das reformas de ajuste estrutural, responsáveis por liberalizar a economia dos países periféricos endividados. Tais reformas minimizaram as políticas sociais, impactando sobremaneira a vida das mulheres, já sobrecarregadas, em sua maioria, com a tarefa do cuidado. Uma segunda geração de reformas é iniciada a partir da segunda metade da década de 1990, voltando-se para a reforma dos Estados, reforçando as privatizações já em curso, enxugando a máquina administrativa e estabelecendo um Poder Judiciário estável e previsível, de modo a criar um ambiente favorável aos investimentos.

Nos anos 2000, Banco Mundial vem operando uma reciclagem da agenda

neoliberal em busca de sustentabilidade política. A incorporação de demandas feministas faz parte desse processo. No entanto, ela se faz de maneira seletiva, de modo a tornar mais eficiente as prescrições gerais do Banco.

O Banco respondeu tardiamente às críticas dos movimentos feministas, dando pouquíssima atenção à temática, na década de 1970 e 1980. Somente em 1985, criou a primeira unidade *Women in Development*, ainda assim com uma equipe bastante reduzida. Em 2007, o Banco demarca claramente o foco de suas preocupações com relação ao gênero: uma questão de inteligência econômica. Assim, o Banco procura demonstrar os supostos efeitos positivos da globalização e da liberalização dos mercados para o equilíbrio das relações de gênero.

No entanto, o que vem se configurando a partir das políticas neoliberais é uma inserção precária das mulheres no mercado de trabalho, sobrecarregando-as com empregos em que são superexploradas, além das tarefas reprodutivas que se mantem, em larga medida, sob sua responsabilidade. As políticas sociais neoliberais são marcadas pelo caráter compensatório e emergencial, simbolizado pela ideia de “redes de segurança”, que buscam amortecer as tensões sociais resultantes das medidas liberalizantes. Os programas de transferência condicionada de renda, por exemplo, enquadram-se nessa perspectiva e manejam, em grande medida, as tarefas reprodutivas das mulheres, tratando-as como “gestoras da pobreza”.

De outro lado, a manipulação do Banco Mundial de conceitos e reivindicações históricas do movimento feminista demonstram a necessidade da luta anti-capitalista para os movimentos feministas. Caso contrário, o horizonte será apenas a troca de um tipo de dominação por outro.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Diana. A história se repete como farsa. In: PINTO, João Roberto Lopes Pinto (Org.). **Ambientalização dos bancos e financeirização da natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras**. Brasília: Rede Brasil, 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Joana El-Jaick. **O marxismo e a questão feminina: as articulações entre gênero e classe no âmbito do feminismo revolucionário**. 2011. 210 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

APÓS crise, Wolfowitz cai do BIRD. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 maio 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1805200741.htm>>. Acesso em: 11 janeiro 2013.

AUTOR prepara novo trabalho sobre a relação entre Brasil e Banco Mundial. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 abril 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/903407-autor-prepara-novo-trabalho-sobre-a-relacao-entre-brasil-e-banco-mundial.shtml>>. Acesso em: 11 janeiro 2013.

BARRITEAU, V. Eudine. Feminist Theory and Development: Implications for Policy, Research and Action. In: PARPART, Jane L.; CONNELLY, M. Patricia; BARRITEAU, V. Eudine. **Theoretical Perspectives on Gender and Development**. Ottawa: International Development Research Centre, 2000.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BONENTE, Bianca Aires Imbiriba di Maio. **Desenvolvimento em Marx e na Teoria Econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

DIRETORIA do Banco Mundial elege Jim Yong Kim para presidência do órgão. **G1**, Rio de Janeiro, 16 abril 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/diretoria-do-banco-mundial-elege-jim-yong-kim-para-presidencia-do-orgao.html>>. Acesso em: 11 janeiro 2013.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado: Trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, [19--].

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

ESTEBAN, M. P. S. *Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradição*. Porto Alegre: AMGH, 2010.

FRASER, Nancy. O Feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. *Mediações*, Londrina, v. 14, n.2, p. 11-33, Jul/Dez. 2009.

GILL, Stephen. **The constitution of global capitalism**. Los Angeles, texto apresentado na reunião anual da International Studies Association, 2000. Disponível em: <<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010gill.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

KABEER, Naila. **Reversed Realities: gender hierarchies in development thought**. Londres: Verso, 1994.

KABEER, Naila; SUBRAHMANIAN, Ramya. **Institutions, relations and outcomes: framework and tools for gender-aware planning**. Nova Déli: Institute of Development Studies, 2000.

MARCH, Candida; SMYTH, Ines; MUKHOPADHYAY, Maitrayee. **A Guide to Gender-Analysis Frameworks**. Londres: Oxfam GB, 1999.

MARÇA MUNDIAL DAS MULHERES – BRASIL. Plataforma de Ação: 3ª Ação Internacional (8 a 18 de março de 2010). São Paulo: SOF - Sempre Viva Organização Feminista, 2010.

MASON, Andrew D.; KING, Elizabeth M.. *Engendering development through Gender equality in rights, resources, and voice*. A World Bank policy research report. Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

MASON, Edward S.; ASHER, Robert E. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973.

MESSNER, Michael A. The Limits of "The Male Sex Role": An Analysis of the Men's Liberation and Men's Rights. **Gender and Society**, Thousand Oaks, vol. 12, n. 3, p. 255-276, jun. 1998.

MARX, Karl. **O Capital**, Livro I, Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MILL, John Stuart. **The subjection of women**. Londres: Longmans, Green, Reader and Dyer, 1869.

MOSER, Caroline O.; TORNQVIST, Annika; BRONKHORST, Bernice Van. **Mainstreaming Gender and Development in the World Bank: Progress and Recommendations**. Washington D.C.: World Bank, 1999.

MUELLER, Adele. **In and Against Development: Feminists Confront Development on Its Own Ground**. Michigan State University: East Lansing, 1991.

MURPHY, Josette. **Gender issues in World Bank lending**. Washington D.C.: The World Bank, 1995.

ORTIZ, Lucia. Banco Mundial: um exemplo para o BNDES?. In: PINTO, João Roberto Lopes Pinto (Org.). **Ambientalização dos bancos e financeirização da natureza**: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras. Brasília: Rede Brasil, 2012.

PALMER, Ingrid. **Public finance from a gender perspective**. World Development, Vol. 23, no.11, Frankfurt, 1995.

PINTO, M. J. **Comunicação e Discurso**: Introdução à Análise de Discurso. São Paulo: Hacker Editores, 1999.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PORTUGAL e Grécia pedem "ajuda técnica" ao Banco Mundial. **RFI**, Paris, 6 novembro 2012. Disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/europa/20121105-portugal-e-grecia-pedem-ajuda-tecnica-ao-banco-mundial>>. Acesso em: 11 janeiro 2013.

PRESS Conference with WBG President Jim Yong Kim, S.African Finance Minister Pravin Gordhan, and WB VP for Africa Makhtar Diop. **World Bank**, Washington D.C., 6 setembro 2012. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/news/2012/09/06/press-conference-wbg-president-jim-yong-kim-safrican-finance-minister-pravin-gordhan-wb-vp-africa-makhtar-diop>>. Acesso em: 11 janeiro 2013.

RACHED, Gabriel. **As políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais**. Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

RAO, Aruna; KELLEHER, David. Is there life after gender mainstreaming?. In: **Mainstreaming a Critical Review**, London, Vol. 13, No. 2, jul. 2005.

RAZAVI, Shahrashoub e MILLER, Carol. **From WID to GAD: conceptual shifts in the women and development discourse**. Genebra: UNRISD, Occasional Paper n. 4, 1995.

RIGOTTO, Raquel. (Org.). **Agrotóxicos, trabalho e saúde**: vulnerabilidade e resistência no contexto da modernização agrícola no baixo Jaguaribe/CE. Fortaleza: Edições UFC, 2011. Co-edição com a Expressão Popular.

RUBIN, Gayle. **O Tráfico de Mulheres**: Notas sobre a “economia política” do sexo. Recife: SOS Corpo, 1993.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, issue 2, p. 379-415, primavera de 1982.

SAID, Magnólia de Azevedo. Ser mulher no Brasil: desenvolvimento e desigualdades de gênero. In: **Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Heinrich-Böll-Stiftung, 2012.

SCOTT, Gloria. Breaking new ground at the UN and the World Bank. In: **Developing power**: how women transformed international development. New York: Feminist Press, 2004.

SCOTT, Joan W. Gender: a useful category of historical analyses. **The American Historical Review**, Blomington, vol. 91, n. 5, p. 1053-1075, dez. 1986.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SORJ, Bila. Trabalho, gênero e família: quais políticas sociais? In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). **Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, nº 8**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

TICKNER, J. Ann. **Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era**. Nova York: Columbia University Press, 2001.

UGÁ, Vivian Dominguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Tede de Doutorado – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.

USAID. **Gender Equality and Female Empowerment Policy**. Washington D.C.: USAID, 2012. Disponível em: <http://transition.usaid.gov/our_work/policy_planning_and_learning/documents/GenderEqualityPolicy.pdf>. Acesso em: 3 de dezembro de 2012.

VARA, Maria Jesús. Mujeres y Desarrollo. In: Martinez, Violante (Coord): **Problemas Sociales de Género en el Mundo Global**. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

WORLD BANK. **Enhancing women’s participation in economic development**: a World Bank policy paper. Washington D.C.: World Bank, 1994.

WORLD BANK. **World Development Report 1995: Workers in an integrating world**. Washington D.C.: The World Bank e Oxford University Press, 1995.

WORLD BANK. **World Development Report 2012: Gender Equality and Development**. Washington D.C.: The World Bank, 2011.

ANEXO A – MATRIZ GENDER ROLES FRAMEWORK

Ferramenta 1: Perfil das Atividades		
Atividades	Mulheres/meninas	Homens/meninos
<p>Atividades produtivas</p> <p>Agricultura: atividade 1 atividade 2, etc.</p> <p>Geração de renda: atividade 1, atividade 2, etc.</p> <p>Emprego: atividade 1, atividade 2, etc.</p> <p>Outros:</p>		
<p>Atividades reprodutivas</p> <p>Relacionadas com a água: atividade 1, atividade 2, etc.</p> <p>Relacionadas com combustível:</p> <p>Preparação da comida:</p> <p>Cuidado com as crianças:</p> <p>Relacionadas com saúde:</p> <p>Limpeza e reparação:</p> <p>Relacionadas com o mercado:</p> <p>Outras:</p>		

Ferramenta 2: Perfil do acesso e controle				
	Acesso		Controle	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
<p>Recursos</p> <p>Terra</p> <p>Equipamento</p> <p>Trabalho</p> <p>Dinheiro</p> <p>Educação/treinamento, etc.</p>				

Outros		
Benefícios Rendimento externo Propriedade dos bens Necessidades básicas (comida, roupa, abrigo etc) Educação Poder político/prestígio Outros		

Ferramenta 3: Fatores influenciadores		
Fatores influenciadores	Restrições	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Normas comunitárias e hierarquia social • Fatores demográficos • Estruturas institucionais • Fatores econômicos • Fatores políticos • Parâmetros legais • Treinamento • Atitude da comunidade perante os trabalhadores do desenvolvimento (sic) 		

Ferramenta 4: Checklist
<p>DIMENSÃO DAS MULHERES NA IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO</p> <p>Estimando as necessidades das mulheres</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quais necessidades e oportunidades existem para o crescimento da produtividade e/ou produção das mulheres? 2. Quais necessidades e oportunidades existem para o crescimento do acesso e do controle das mulheres sobre os recursos? 3. Quais necessidades e oportunidades existem para o crescimento do acesso e do controle das mulheres sobre os benefícios? 4. Como essas necessidades e oportunidades se relacionam com outras necessidades e oportunidades de desenvolvimento gerais ou setoriais no país? 5. As mulheres estão sendo diretamente consultadas na identificação dessas necessidades e oportunidades? <p>Definindo objetivos gerais do projeto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Os objetivos do projeto estão explicitamente relacionados com as necessidades das mulheres? 2. Esses objetivos refletem adequadamente as necessidades das mulheres? 3. As mulheres participaram na definição desses objetivos? 4. Já ocorreu algum esforço prévio? 5. Como o presente propósito se construiu a partir da atividade prévia? <p>Identificando possíveis efeitos negativos</p>

1. Poderá o projeto reduzir o acesso ou o controle de recursos e benefícios pelas mulheres?
2. Poderá o projeto afetar desfavoravelmente a situação das mulheres de alguma outra maneira?
3. Quais serão os efeitos sobre as mulheres a curto e longo prazo?

DIMENSÃO DAS MULHERES NO DESENHO DO PROJETO

Impactos dos projetos nas atividades das mulheres

1. Qual dessas atividades (produção, reprodução e manutenção, sociopolítica) o projeto afeta?
2. O componente planejado e condizente com a presente denominação de gênero para a atividade?
3. Se for planejado mudar a performance das mulheres nessa atividade (i.e., o lugar da atividade, modo de remuneração, tecnologia, modo da atividade), seria isso factível, e quais efeitos positivos ou negativos teria sobre as mulheres?
4. Se o projeto não busca mudar a performance das mulheres, isso representaria uma oportunidade perdida em relação aos papéis das mulheres no processo de desenvolvimento?
5. Como o *design* do projeto pode ser ajustado para aumentar os efeitos positivos acima mencionados e reduzir ou eliminar os efeitos negativos?

Impacto do projeto no acesso e controle das mulheres

1. Como cada um dos componentes do projeto afetarão o acesso e o controle das mulheres sobre os recursos empregados na produção de bens e serviços, bem como sobre os benefícios dela advindos?
2. Como cada um dos componentes do projeto afetarão o acesso e o controle das mulheres sobre os recursos empregados na reprodução e manutenção dos recursos humanos, bem como sobre os benefícios dela advindos?
3. Como cada um dos componentes do projeto afetarão o acesso e o controle das mulheres sobre os recursos empregados nas funções sociopolíticas, bem como sobre os benefícios dela advindos?
4. Quais forças estão sendo postas em movimento para induzir ainda mais a exploração das restrições e possíveis melhorias?
5. Como o *design* do projeto pode ser ajustado para aumentar o acesso aos recursos e benefícios e controle sobre eles?

DIMENSÃO DAS MULHERES NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS

Equipe do projeto

1. A equipe do projeto está atenta e solidária às necessidades das mulheres?
2. As mulheres são usadas para entregar as mercadorias e serviços para as mulheres beneficiárias?
3. A equipe tem as habilidades necessárias para prover qualquer insumo requerido pelas mulheres?
4. Quais técnicas de treinamento serão usadas para desenvolver os sistemas de transferência?
5. Existem oportunidades apropriadas para as mulheres participarem em posições de gerenciamento no projeto?

Estruturas organizacionais

1. O formato de organização aumenta o acesso das mulheres aos recursos?
2. A organização tem poder suficiente para obter recursos de outras organizações necessários para as mulheres?
3. A organização tem capacidade institucional para apoiar e proteger as mulheres durante o processo de mudança?

Operações e logística

1. Os canais de propagação da organização são acessíveis para as mulheres em termos de funcionárias/os, local e velocidade?
2. Os procedimentos de controle existem para assegurar a entrega confiável de bens e serviços?
3. Existem mecanismos para garantir que os recursos do projeto ou benefícios não serão usurpados pelos homens?

Finanças

1. Existem mecanismos financeiros para garantir a continuidade do programa?
2. Os níveis financeiros são adequados para as tarefas propostas?
3. O acesso preferencial aos recursos por homens é evitado?
4. É possível determinar fundos para mulheres da alocação à entrega com um grau justo de exatidão?

Flexibilidade

1. O projeto tem um sistema de gestão da informação que permita detectar os efeitos da operação nas mulheres?
2. A organização tem flexibilidade suficiente para adaptar suas estruturas e operações para satisfazer a mudança ou a percepção de novas situações em relação às mulheres?

DIMENSÃO DAS MULHERES NA AVALIAÇÃO DO PROJETO**Exigência de dados**

1. O sistema de monitoramento e avaliação do projeto mede explicitamente os efeitos dos projetos sobre as mulheres?
2. O projeto coleta dados para atualizar a “Análise das Atividades” e a “Análise do Acesso e Controle das Mulheres”?
3. As mulheres estão envolvidas na designação dos dados exigidos?

Coleta e análise de dados

1. Os dados são coletados com frequência suficiente para que os ajustes necessários ao projeto possam ser feitos?
2. O retorno dos dados para a equipe do projeto e para as beneficiárias são feitas de uma maneira compreensível e em uma base oportuna que permita ajustes ao projeto?
3. As mulheres estão envolvidas na coleta e interpretação dos dados?
4. Os dados são analisados de maneira a prover orientação para a elaboração de outros projetos?
5. As áreas chave de WID/GAD pesquisa estão identificadas?

Fonte: MARCH *et al.*, 1999.