



MECANISMOS DE DIFUSÃO POLÍTICA DA OMC SOBRE GÊNERO E COMÉRCIO

MECANISMOS DE DIFUSIÓN DE POLÍTICAS DE LA OMC SOBRE GÉNERO Y COMERCIO

Mesa 26 – Comercio, globalización y regímenes internacionales (EPI)

Dra. Profa. Dra. Silvana Schimanski
Docente y Investigadora de la Universidade Federal de Pelotas (UFPel) y
Colaboradora del Interagency Institute (IA).

Santiago de Chile (Modalidad Virtual)

2022.

Resumo: Embora há algumas décadas o debate sobre o empoderamento econômico das mulheres permeie as discussões no âmbito de diversas organizações internacionais governamentais, apenas a partir de 2017 encontrou espaço na Organização Mundial do Comércio (OMC). Apesar das críticas em torno da instrumentalização do conceito de empoderamento econômico pelas diferentes organizações internacionais, de uma forma geral, refere-se à promoção da capacidade de ação e autonomia das mulheres na esfera econômica. Um dos principais desafios da iniciativa sobre Comércio e Gênero da OMC tem sido sensibilizar tomadores de decisão e negociadores de que as políticas comerciais possuem efeitos diferenciados para homens e mulheres, em razão das diferentes posições que ocupam nas economias. Nesse contexto, diferentes mecanismos de difusão política têm sido adotados, a fim de promover a aplicação das lentes de gênero na política comercial.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Empoderamento econômico feminino; Difusión Política Internacional.

Resumen: Solo en 2017 el debate sobre el empoderamiento económico de las mujeres encontró espacio en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esa inserción puede ser considerada tardía, ya que hace algunas décadas el tema ha permeado discusiones en el ámbito de varios organismos gubernamentales Internacionales. A pesar de las críticas en torno al uso del concepto de empoderamiento económico por parte de diferentes organismos internacionales, en general, se refiere a la promoción de la capacidad de acción y autonomía de las mujeres en el ámbito económico. Uno de los principales desafíos de la iniciativa Comercio y Género de la OMC ha sido sensibilizar a los tomadores de decisiones y negociadores de que las políticas comerciales tienen efectos diferentes para hombres y mujeres, dadas las diferentes posiciones que ocupan en las economías. En este contexto, se han adoptado diferentes mecanismos de difusión política para promover la aplicación de una perspectiva de género en la política comercial.

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio; Empoderamiento económico de la mujer; Difusión Política Internacional.

Introdução

De uma forma geral, define-se o empoderamento econômico das mulheres como a expansão da sua capacidade de ação por meio do acesso ao mundo do trabalho e, como consequência, independência financeira. As críticas ao conceito destacam que, enquanto nas origens o mesmo esteve relacionado à mobilização coletiva para a mudança de estruturas políticas e modelos de

desenvolvimento (*bottom-up*), atualmente, foca nas capacidades individuais, desmerecendo movimentos coletivos. Ademais, sua utilização tem legitimado políticas e programas de desenvolvimento de cima para baixo (*top down*)[1]. Em razão da gradual institucionalização do conceito por diferentes organizações internacionais governamentais, inclusive aquelas com competência sobre o comércio internacional [2], sua atual instrumentalização tem sido classificada como empoderamento liberal, ao invés de empoderamento libertador [3].

Um dos mais amplos levantamentos sobre comércio e gênero sugere que apesar das mulheres administrarem aproximadamente 10 milhões de pequenos e médios negócios ao redor do mundo (justo aqueles responsáveis por aproximadamente 80% dos empregos), apenas uma em cada cinco insere-se no mercado internacional. Múltiplos os fatores levam a esta sub-representação: barreiras culturais e regulatórias; pressão dos prazos envolvidos; a sobrecarga (uma vez que a maior parte do trabalho doméstico ainda recai sobre as mulheres); dificuldades no acesso ao mercado financeiro, no acesso digital, entre outros [4][5].

Na OMC, o tema passou a ser debatido quando, em dezembro de 2017, houve a adesão voluntária de 118 membros e observadores à Declaração sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres, durante a Conferência Ministerial [6]. Esta iniciativa pioneira favoreceu o estabelecimento de um ponto focal para tais discussões e em 2021, o documento foi atualizado sob a nomenclatura de Declaração Ministerial Conjunta sobre Igualdade de Gênero e Empoderamento Econômico das Mulheres dentro do Comércio, contando com o apoio de 121 membros [7]. Na prática, os compromissos da Declaração não vinculam juridicamente os signatários, os quais contribuem, por afinidade, para o alcance dos seus objetivos. Por meio do apoio aos documentos supracitados, parcela significativa dos membros reconhece que a organização tem seu papel na promoção da introdução do gênero como categoria analítica das políticas comerciais e seus efeitos na vida das mulheres.

Além de reconhecer a necessidade de dar transparência às políticas de promoção do empoderamento econômico das mulheres e remoção de barreiras,

o texto prevê quatro linhas de ação para os atores envolvidos: i) compartilhamento das boas práticas e trocas de experiências entre os membros, relativas às políticas e programas sobre a remoção de barreiras relacionadas à participação das mulheres nos fluxos comerciais internacionais; ii) considerar o escopo para a aplicação de lentes de gênero ao trabalho da OMC; iii) revisar o trabalho analítico realizado pelo Secretariado; iv) contribuir com o programa de trabalho da iniciativa Ajuda para o Comércio, com vistas a aumentar a participação das mulheres nos fluxos de comércio internacional [7].

Por meio dessa iniciativa dentro da OMC – e das atividades coordenadas com outras organizações, como o Banco Mundial, a UNCTAD, a OCDE e ITC [8] - busca-se explorar e discutir os temas relacionados ao papel do comércio internacional no empoderamento econômico das mulheres. Reconhecer a OMC como um agente de difusão de políticas comerciais, bem como, identificar os mecanismos adotados nesse processo, é fundamental para analisar futuros avanços acerca da referida temática nos diferentes países.

Análise e Discussão

Para a análise e discussão dos resultados, utilizou-se de abordagem que contempla cinco diferentes mecanismos pelos quais as organizações internacionais atuam nos processos de difusão: disseminação discursiva, formação de padrões, funções coordenativas, assistência técnica e meios financeiros [8].

A disseminação discursiva consiste na transmissão de ideias e boas práticas sobre determinado tema, para tomadores de decisão dos Estados e, quando possível, para outros atores sociais. Com caráter mais brando, busca introduzir e promover a aprendizagem acerca dos assuntos propostos. Esse mecanismo foi o que permitiu tanto a inclusão da perspectiva de gênero nos debates da OMC, como tem permitido a ampliação dos diálogos com outros atores, como pesquisadores e especialistas de outras organizações internacionais, do meio acadêmico e da iniciativa privada.

Observa-se este mecanismo na dinâmica institucional das reuniões do Grupo Informal de Trabalho sobre Comércio e Gênero, estabelecido em setembro de 2020, aberto à participação de todos os membros, e que tem por objetivo dar encaminhamentos às linhas de ação da iniciativa [10]. Recente relatório das atividades desse grupo, destaca que os membros têm avançado no trabalho técnico para aprimorar o entendimento sobre o nexo entre comércio internacional e empoderamento econômico das mulheres e acerca de como essa questão vincula-se às políticas comerciais [11]. Muitos informes, comunicados e relatos de experiências dos membros têm circulado nessas reuniões. O mecanismo disseminação discursiva também é evidenciado pelas atividades da plataforma “*Gender Research Hub*”. Tal plataforma reúne pesquisadores do Secretariado da OMC e de outras organizações internacionais, com especialistas do setor privado, organizações não governamentais e *think-tanks* para a apresentação e discussão de resultados de pesquisas recentes, compartilhamento de novas perspectivas e discussões sobre a multidisciplinaridade dos aspectos relacionados ao comércio e gênero. As principais pesquisas sob esse recorte também são publicadas nesse espaço, facilitando o acesso aos mais recentes estudos [12].

A formação de padrões está relacionada à capacidade de regulação, ou seja, é observada quando uma organização internacional atua na elaboração de convenções, regras, recomendações ou tratados. Sabe-se que na OMC este mecanismo é “*member-driven*”, o que significa que qualquer proposta deve vir de um membro ou grupo de membros. Por exemplo, propostas para novos acordos ou emendas nos acordos existentes devem observar dispositivos legais previstos para processo decisório, ou seja, consensos prévios em grupos formais, consenso no âmbito do Conselho Geral, o qual encaminhará a proposta para aprovação ou não pela Conferência Ministerial, máxima instância decisória.

O que se observa com relação à iniciativa sobre Gênero e Comércio ainda não assume contornos de uma proposta de novo acordo. Porém, é relevante destacar que alguns acordos e ferramentas da OMC, foram previamente discutidos em grupos informais de trabalho, a fim de diagnosticar os pontos de

convergência entre os membros, o seu escopo para o aprofundamento ou clarificação de normas e regras já existentes, antes da apresentação de uma proposta formal. A dinâmica entre os membros é que definirá se o mecanismo formação de padrões será observado, para este tema, no futuro.

O mecanismo identificado como funções coordenativas é observado quando uma organização internacional assume o papel de monitorar determinados temas. Há diversas formas pelas quais esse mecanismo pode ser aplicado, entre elas, a elaboração de *rankings* e comparações entre atores, “*naming and shaming*”, inspeções ou mecanismos de solução de controvérsias. As evidências sobre formas mais brandas desse mecanismo são identificadas transversalmente em diversas atividades, mas principalmente, nos esforços do Secretariado para a coleta de dados dos membros e no incentivo para a inclusão das políticas comerciais com recorte de gênero nos relatórios de revisão de política comercial. O Secretariado destaca que desde 2018, 55% dos relatórios de revisão de política comercial contém informações sobre suas políticas comerciais com algum recorte de gênero (totalizado 25 entre 45 revisões conduzidas entre janeiro de 2018 e setembro de 2021) [13].

Por fim, dois dos mecanismos mais tradicionais para estimular os Estados a implementarem determinadas políticas são a oferta de assistência técnica e apoio financeiro. Enquanto a assistência técnica, de uma forma geral, visa reforçar as capacidades para a implementação de medidas, os meios financeiros visam auxiliá-los pelo direcionamento de doações ou de empréstimos.

A assistência técnica em matéria de comércio e gênero foi denominada estratégia “*Trade&Gender 360°*”, uma vez que conta com programas de capacitação para oficiais que atuam em órgãos governamentais e, também, mulheres empreendedoras. Entre outros pontos, a capacitação direcionada aos agentes governamentais visa sensibilizá-los sobre como as oportunidades do comércio internacional podem impactar o empoderamento econômico das mulheres, explicar que o comércio internacional e suas regras não são neutras e assisti-los na integração de recortes de gênero em suas políticas comerciais. Já a capacitação para as mulheres empreendedoras ainda está em fase de

implementação, mas visa prepará-las quanto às regras e normas aplicáveis às operações comerciais internacionais. Este programa será implementado em parceria com outras organizações internacionais, no sentido de fortalecer suas capacidades exportadoras e ampliar oportunidades de acesso aos mercados internacionais [14].

O mecanismo de assistência financeira tem sido operacionalizado por meio da iniciativa de Ajuda para o Comércio (“*Aid for Trade*”), cujo foco é aproximar doadores e receptores quanto ao apoio financeiro à implementação de políticas e ações que permitam seu envolvimento no comércio internacional [15]. Entende-se que há um claro mandato da iniciativa, no sentido de contemplar as demandas que considerem a perspectiva de gênero no contexto geral do desenvolvimento sustentável. Porém, entre 2006 e 2017, aproximadamente US\$ 3.4 bilhões foram direcionados para programas e projetos específicos relacionados ao gênero (menos de 1% do total dos investimentos US\$ USD 300 bilhões). Um total de US\$ 45 bilhões foi gasto em programas e projetos nos quais gênero foi citado como um dos objetivos (12% do total) [16]. Atualmente, encontra-se em andamento um levantamento - por meio de questionários aplicados aos membros - a fim de identificar as necessidades e formas de integrar o recorte de gênero aos projetos apoiados no âmbito da iniciativa Ajuda para o Comércio.

Considerando os resultados, observa-se que múltiplos mecanismos têm sido utilizados pela OMC e por seus membros engajados com a aplicação de recortes de gênero às políticas comerciais. Por enquanto, esse debate ainda não assume contornos de uma negociação formal (formação de padrões), porém, demonstra que eventuais resistências aos diálogos sobre a temática podem ser diagnosticadas a partir dos processos de aprendizagem (via mecanismos de disseminação discursiva e funções coordenativas) ou disponibilização de assistência técnica e financeira

Notas Finais

Sensibilizar a sociedade acerca dos diferentes desafios enfrentados por homens e mulheres em todas as esferas da vida, inclusive na área econômica, tem sido um processo gradual e lento. A inclusão dos debates sobre gênero na OMC tem por objetivo propor reflexões e ações sobre como (e se) as atividades da organização podem contribuir na redução das desigualdades.

A iniciativa sobre comércio e gênero, tem se utilizado da maior parte dos mecanismos de difusão política propostos pelo modelo da análise. Estabeleceu uma dinâmica que permite que os membros possam se engajar voluntariamente em processos de aprendizado multidisciplinar e coletivo, conhecendo conceitos, trocando experiências e explorando alternativas de implementação. Ademais, as capacitações e eventual disponibilidade de recursos financeiros estimulam a implementação de políticas sensíveis ao gênero ao redor do mundo. Trata-se de reconhecer a OMC como uma organização com potencial de difusão política, muito além da tradicional implementação das normas e regras vinculantes estabelecidas pelos tratados negociados.

Vale ressaltar também que, na OMC, usualmente as negociações formais de novos acordos começam muito antes da apresentação das primeiras propostas nas instâncias decisórias. Ainda é cedo para afirmar se esse processo culminará com a formalização de propostas para um novo acordo, nos moldes tradicionais. Convém acompanhar os debates nos próximos anos, identificar quais serão as convergências e divergências entre os membros e, acima de tudo, qual será o engajamento dos membros quanto à vinculação sobre o tema. A dinâmica dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos, a partir da utilização dos diferentes mecanismos de difusão política, abre oportunidades em algumas frentes, entre as quais: i) para os tomadores de decisão na esfera doméstica; ii) para a academia, especialistas e atores sociais; iii) para as mulheres empreendedoras.

Os tomadores de decisão em todos os níveis da esfera doméstica têm a oportunidade de incorporar às suas linhas de trabalho inovações obtidas por meio de processos de “importação de políticas públicas”, inclusive, podendo contar com apoio técnico ou financeiro para tal. A academia, os especialistas e

outros atores sociais têm um estímulo a mais para aprofundar os recortes de gênero em suas pesquisas, produzindo informações que contribuam para a aprofundamento do debate. A participação das mulheres empreendedoras exigirá que as informações e oportunidades cheguem até elas. Será essencial que haja capilaridade para que suas contribuições e desafios sejam verdadeiramente conhecidos.

Referências

[1]. CALVÈS, Anne-Emmanuèle. (2009) Empowerment: The History of a Key Concept in Contemporary Development Discourse. *Revue Tiers Monde*. Paris, v. 200, n. 4, p. 735-749. In: <https://www.cairn-int.info/journal-revue-tiers-monde-2009-4-page-735.html>. Acesso em: 08 de janeiro de 2022.

[2] SCHIMANSKI, Silvana. (2021) As mulheres na agenda da Organização Mundial de Comércio (OMC). *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*. v. 12, n.60. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.113576>

[3] SARDENBERG, Cecília M.B. (2008) Liberal vs Liberating Empowerment: A Latin American Feminist Perspective on Conceptualizing Women's Empowerment. *IDS-Institute of Development Studies, Brighton*, v.39, n. 6, p.18-27. In: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1759-5436.2008.tb00507>. Acesso em 20 de março de 2022.

[4] INTERNATIONAL TRADE CENTRE – ITC. (2016). Gender and Trade. Issue Brief Series. In: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Gender-and-trade_ITC_IATF-Issue-brief.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2021.

[5] INTERNATIONAL TRADE CENTRE – ITC. (2015). Unlocking Markets for women to Trade. In: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/women_in_trade_web.pdf. Acesso em: 10 de março de 2021.

[6] WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. (2017). Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017. In: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf. Acesso em: 15 de março de 2021.

[7] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. (2021). Joint Ministerial Declaration on Gender Equality and Women's Economic Empowerment within Trade. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm

[8] The World Bank and the World Trade Organization. (2020). Women and Trade: the role of trade in promoting gender equality. In: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/women_trade_pub2807_e.htm

[9] Jakobi, Anja. (2009). International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion. Palgrave Macmillan.

[9] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. (2017). Buenos Aires Declaration on Women and Trade outlines actions to empower women. 2017. In: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_12dec17_e.htm

[10] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). Informal Working Group on Trade and Gender. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm

[11] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2021). Progress Report on WTO Members and Observers Technical Work on Women's Economic Empowerment. INF/TGE/R/1.

[12] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). WTO Gender Research Hub. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/gender_research_hub_e.htm

[13] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). Women and Trade. https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/womenandtrade_e.htm

[14] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). Technical assistance on trade and gender for WTO Members. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/ta_trade_and_gender_e.htm

[15] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). Aid for Trade. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm

[16] WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO (2022). Making Aid for Trade work for women. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/a4t_women_e.htm