

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CLARISSE GOULART PARADIS

**ENTRE O ESTADO PATRIARCAL E O FEMINISMO ESTATAL: O
CASO DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES NA
AMÉRICA LATINA**

**Belo Horizonte
2013**

Clarisse Goulart Paradis

**Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: O caso dos mecanismos
institucionais de mulheres na América Latina**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Marlise Miriam de Matos Almeida

**Belo Horizonte
Fevereiro de 2013**

320
P222e
2013

Paradis, Clarisse

Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal
[manuscrito] : o caso dos mecanismos institucionais de
mulheres na América Latina / Clarisse Paradis. - 2013.

167 f.

Orientadora: Marlise Matos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ciência política – Teses. 2. Mulheres – Condições sociais
– Teses. 3. Políticas públicas - Teses. 3.Feminismo –
América Latina - Teses I. Almeida, Marlise Miriam de
Matos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Clarisse Goulart Paradis
Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: O caso dos mecanismos institucionais de
mulheres na América Latina

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos Almeida (Orientadora) – DCP/UFMG

Prof. Dr. Juarez Guimarães Rocha – DCP/UFMG

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria – Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais /PUC Minas

Belo Horizonte, 28 fevereiro de 2013.



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3409-5030

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM
CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
NO DIA 28/02/2013.**

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de fevereiro de 2013 (dois mil e treze), às 09:00 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada “DO ESTADO PATRIARCAL AO FEMINISMO ESTATAL: O CASO DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES NA AMÉRICA LATINA”, elaborada pela aluna *CLARISSE GOULART PARADIS*. Compuseram a banca examinadora os professores Marlise Miriam de Matos Almeida (Orientadora - DCP/UFMG), Juarez Rocha Guimarães (DCP/UFMG) e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-Minas). Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim a aluna o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata,* que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2013.

Profa Marlise Miriam de Matos Almeida - Orientadora
(DCP/UFMG)

Prof. Juarez Rocha Guimarães
(DCP/UFMG)

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria
(PUC-Minas)

* A Banca apreciou a excelência extraordinária desse trabalho, recomendando a sua indicação para os prêmios institucionais e a sua publicação, em forma de livro, no Brasil e na América

A todas as mulheres da minha vida: às lutadoras, às cuidadoras, às de sabedoria inestimável e às de coração enorme, com as quais pude contar em todos os momentos.

A humanidade, incluída as mulheres, tornar-se-á mais sábia e mais virtuosa, quando uma política sã difundir a liberdade
Mary Wollstonecraft, 1792

AGRADECIMENTOS

Agradeço de uma maneira geral a todas as pessoas que possibilitaram, direta ou indiretamente, o desenvolvimento e a conclusão desta dissertação. Chego, cada vez mais, ao entendimento de que nada é possível fazer sem a solidariedade de muitas pessoas à nossa volta.

Agradeço especialmente à minha orientadora Profa. Marlise Matos, que me recebeu de maneira carinhosa e solidária, dividindo comigo parte considerável dos desenvolvimentos teóricos que, desde sempre, têm sido fruto de uma preocupação e inquietação vigorosa na busca pela transformação do âmbito acadêmico em um espaço onde se produza também teorias e práticas feministas.

Agradeço de maneira muito carinhosa aos meus pais, que me deram todo o apoio e cuidado do mundo, para que eu pudesse me tornar mestre de uma forma leve e prazerosa. Agradeço ao meu companheiro Jaca, que tem sido um grande apoiador em tudo que faço, desde o primeiro dia em que me tornei universitária até hoje, me fazendo rir dos desencontros e ter confiança nos dias mais desencorajadores. Agradeço também às minhas amigas de infância – em especial à querida Clarissa Cunha, pelos papos descontraídos e pelo apoio e carinho de sempre –, que ajudaram muito na minha travessia.

Agradeço ainda a todas as pessoas com quem compartilho incessantemente a luta política, em especial às companheiras de militância feminista, espaço onde fui me tornando uma mulher questionadora e alimentei os meus impulsos de mudança.

Por fim agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por ter me dado condições para que pudesse me dedicar integralmente a este trabalho acadêmico, e também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pois sem o financiamento da pesquisa “Mulheres e Políticas Públicas na América Latina: desafios à democracia na região”, no âmbito do NEPEM/CIFG da UFMG, seria impossível obter os dados que foram imprescindíveis para esta dissertação.

RESUMO

A presente dissertação versa sobre a tensa e disputada relação entre os feminismos e o Estado e, nesse bojo, busca compreender o papel dos mecanismos institucionais de mulheres (MIMs) na América Latina, entendidos como os órgãos encarregados de coordenar e/ou implementar as políticas direcionadas às mulheres. A partir de uma abordagem feminista, o trabalho tem o objetivo de entender qual o papel e influência dos MIMs na inserção da temática feminista na agenda estatal, na construção de políticas de igualdade de gênero e na representação da perspectiva das mulheres e dos movimentos feministas e de mulheres. Serão examinados fatores contextuais e políticos, que poderiam ou não, influenciar o papel político desses mecanismos; serão analisadas as características que diferenciariam os tipos de mecanismos existentes na região e também serão investigados os desenhos e conteúdos dos planos nacionais de igualdade de gênero. Será possível perceber que os MIMs emergem em contextos muito variados, se fortalecendo principalmente a partir da década de noventa, mas ainda possuem uma variedade de formatos institucionais. Têm ampla interlocução com os movimentos de mulheres e atuam em contextos sociais e políticos diversos, marcados por transformações políticas e sociais da região, com a ascensão de novos governos progressistas, com a adoção de novas agendas sociais e também a partir de novos contornos organizadores da atuação dos feminismos, sintetizados na ideia de uma quarta onda feminista em curso na América Latina.

Palavras-chave: mecanismos institucionais de mulheres (MIMs); feminismo estatal; quarta onda do feminismo; planos nacionais de igualdade de gênero.

ABSTRACT

The present work focuses on the tense and contested relationship between feminism and the state and seeks to understand the role of institutional mechanisms for the advancement of women (IMAWs) in Latin America. Since a feminist approach, the study aims to understand the role and influence of IMAWs in the insertion of the feminist agenda within the state, the construction of gender equality policies and the representation of women's and feminist and women's movements perspective. Contextual and political factors will be examined, which may or may not influence the political role of these mechanisms, it will be analyzed the characteristics that differentiate the types of mechanisms in the region and also the designs and content of national gender equality plans. It will be possible to realize that IMAWs emerge in very different contexts, becoming stronger especially since the nineties, but still have a variety of institutional forms. They have extensive dialogue with women's movements and operate in various social and political contexts, marked by political and social changes in the region, with the rise of new progressive governments, with the adoption of new social agendas and also from new contours that organize feminists performance, synthesized by the idea of a fourth feminist wave underway in Latin America.

Keyword: institutional mechanisms for the advancement of women (IMAWs); state feminism; fourth feminist wave; national gender equality plans

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 APORTES TEÓRICOS FEMINISTAS PARA REFLETIR SOBRE AS REFORMULAÇÕES DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE.....	9
1.1 Algumas das diferentes abordagens a respeito das relações entre feminismo, gênero e Estado.....	11
1.2 O conceito de patriarcado e o Estado.....	16
1.3 As análises feministas a respeito do Estado de Bem-Estar Social.....	23
1.3.1 Problemas teóricos identificados pela abordagem feminista ao estudo do EBES.....	24
1.3.2 Problemas no fundamento de origem e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar.....	26
1.3.3 Problemas no funcionamento das instituições de bem-estar.....	29
1.3.4 Estados “Women-friendly” a regimes que levem em consideração as análises de gênero: novos aportes feministas à área.....	30
1.4 O feminismo estatal.....	33
1.5 Concepções para novas sínteses sobre o Estado.....	36
2 ESTADO E AÇÃO POLÍTICA FEMINISTA NA AMÉRICA LATINA.....	40
2.1 Estado, patriarcado e cidadania das mulheres na América Latina.....	40
2.2 As ondas do feminismo e a relação entre os movimentos de mulheres e o Estado na região.....	43
2.3 A formação da agenda feminista e sua institucionalização na região.....	53
2.4 Aspectos contextuais da América Latina e sua influência para o desenvolvimento dos Mecanismos Institucionais de Mulheres na América Latina.....	60
2.4.1 A ideologia política dos partidos que estavam no poder no ano de 2011.....	61
2.4.2 O grau de desenvolvimento democrático e de justiça de gênero dos países da região.....	67
2.4.3 A influência da Igreja Católica nos países latino-americanos.....	76
2.4.4 O papel das mulheres chefes de Estado na última década.....	78
3 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES NA AMÉRICA LATINA.....	84
3.1 A literatura sobre os Mecanismos Institucionais de Mulheres.....	84
3.1.1 Os paradoxos, desafios e potencialidades dos MIMs como burocracias estatais.....	88
3.1.2 A função representativa dos Mecanismos Institucionais de Mulheres.....	91
3.2 Os MIMs na América Latina e o seu contexto político.....	97

3.2.1	<i>Considerações sobre a trajetória institucional dos mecanismos institucionais de mulheres e sua estabilidade ao longo do tempo.....</i>	101
3.2.2	<i>Os recursos administrativos dos Mecanismos Institucionais de Mulheres e sua localização na hierarquia governamental.....</i>	108
3.2.3	<i>O desenho institucional e as atribuições dos mecanismos institucionais de mulheres da região.....</i>	115
3.2.4	<i>A interlocução com os movimentos de mulheres, com as organizações internacionais e a representação da perspectiva das mulheres.....</i>	121
3.3	Os planos e políticas nacionais de igualdade de gênero como resultado político das ações dos mecanismos institucionais de mulheres.....	132
3.3.1	<i>O processo participativo de construção dos Planos Nacionais de igualdade de gênero na América Latina.....</i>	135
3.3.2	<i>As áreas de intervenção dos Planos, Políticas e Programas de igualdade de gênero.....</i>	137
3.3.3	<i>Os dispositivos necessários para implementação dos Planos, Políticas e Programas de igualdade de gênero.....</i>	144
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157

LISTA DE FIGURAS

DIAGRAMA

Diagrama 1: Síntese do desenho da dissertação.....	6
--	---

QUADROS

Quadro 1: As Formas de Patriarcado.....	20
Quadro 2: Tipologia das políticas de igualdade de sexo.....	59
Quadro 3: Nível hierárquico dos Mecanismos Institucionais de Mulheres.....	64
Quadro 4: Nível hierárquico dos Mecanismos Institucionais de Mulheres e ideologia dos partidos no governo central, 2011, América Latina.....	64
Quadro 5: Resumo do nível hierárquico dos MIMs e ideologia dos partidos no poder.....	66
Quadro 6: Variáveis utilizadas na pesquisa “A representação política feminina na América Latina e Caribe: condicionantes e desafios à democracia na região”.....	70
Quadro 7: Mecanismos Institucionais de Mulheres e desenvolvimento da democracia e da justiça de gênero, América Latina, 2006.....	73
Quadro 8: Desenvolvimento democrático e justiça de gênero na América Latina, 2006.....	74
Quadro 9: Mecanismos Institucionais de Mulheres e justiça de gênero, América Latina, 2006...74	
Quadro 10: Mecanismos Institucionais de Mulheres e desenvolvimento democrático, América Latina, 2006.....	75
Quadro 11: Porcentagem de católicos e de parlamentares católicos, 18 países da América Latina, de 2007 a 2011.....	77
Quadro 12: Os Mecanismos Institucionais de Mulheres na América Latina.....	99
Quadro 13: Os mecanismos institucionais de mulheres instituídos e reformados na década de 80, na América Latina.....	102
Quadro 14: Os mecanismos institucionais de mulheres instituídos e reformados na década de 90, na América Latina.....	104
Quadro 15: Os mecanismos institucionais de mulheres reformados a partir de 2000, na América Latina.....	106
Quadro 16: Nível hierárquico, recursos humanos, técnicos e orçamentários dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina.....	112
Quadro 17: Atribuições dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina.....	118

Quadro 18: A interlocução dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina com a sociedade civil.....	123
Quadro 19: Trajetória da autoridade máxima dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina.....	127
Quadro 20: Os planos, políticas e programas nacionais de igualdade de gênero na América Latina.....	133
Quadro 21: O processo participativo de construção dos planos nacionais de igualdade de gênero na América Latina.....	135
Quadro 22: As estruturas patriarcais e os eixos dos planos, políticas e programas de igualdade de gênero que visam desafiá-las.....	141
Quadro 23: Eixos de intervenção dos planos, políticas e programas latino-americanos, em comparação com as estruturas patriarcais e a força dos mecanismos institucionais de mulheres	142
Quadro 24: Os planos, políticas, programas de igualdade de gênero latino-americanos, segundo os dispositivos de implementação.....	145

GRÁFICO

Gráfico 1: Renda mensal feminina como proporção da renda mensal masculina, ao redor de 2007, América Latina (18 países), em porcentagem.....	139
--	-----

INTRODUÇÃO

As décadas de 80 e 90 do século XX foram marcadas por transformações estruturais na América Latina. Muitos países passaram a transitar para governos democráticos, depois de longos períodos governados por regimes militares autoritários. Outros países, principalmente na América Central, sofreram longos períodos de conflitos internos e violentas lutas políticas, principalmente militares, mas também civis. O clima da região, nesse período, foi caracterizado por forte pressão dos grupos sociais, incluindo nesse bojo os movimentos de mulheres e feministas, que lutaram por reformas constitucionais, participação política e transformações institucionais. No contexto internacional, as Conferências mundiais da ONU, especialmente as voltadas para temas sociais, passaram a influenciar as agendas governamentais dos países da região.

Nesse contexto, os chamados mecanismos institucionais de mulheres (MIMs), apesar de terem sido criados muito antes desse período, se expandiram consistentemente para todos os países da América Latina. Esses mecanismos são fruto, em especial, de demandas dos movimentos de mulheres e das organizações feministas e também foram propostos nas Conferências da ONU, principalmente na de Pequim (1995). O objetivo estratégico da Plataforma de Ação desta Conferência estabeleceu o compromisso de “criar, sobre a base de um sólido compromisso político, um mecanismo nacional, quando não exista e fortalecer os mecanismos nacionais existentes para o avanço da mulher nas instancias mais altas do governo possíveis” (ONU, 1995).

Os MIMs, como doravante serão tratados, podem ser entendidos como burocracias estatais, responsáveis pela implementação das políticas de promoção da igualdade de gênero. Funcionam como catalizadores das demandas dos movimentos de mulheres e como órgão que sensibiliza para a importância da transversalidade de gênero, necessária para implementação das políticas públicas nacionais (Guzmán, 2006)¹. Eles terminaram recebendo nomes variados em nossa região – *Secretaria de Políticas para as Mulheres* no Brasil, *Consejo Nacional de las Mujeres* na Argentina, *Instituto Nacional de las Mujeres* no México, *Servicio Nacional de la Mujer* no Chile, entre outros.

¹ “Por transversalidade de gênero nas políticas públicas se entende a ideia de elaborar uma matriz que oriente uma nova visão das competências (políticas, institucionais e administrativas) e das responsabilidades dos agentes a respeito da superação das assimetrias de gênero nas e entre as distintas esferas de governo. Esta transversalidade garante uma ação integrada e sustentável entre as diversas instancias governamentais e por conseguinte um aumento da eficácia das políticas públicas” (GUZMÁN, 2006, p.5).

Como explicitam Guzmán (2006) e Montañó (2006), os MIMs sofreram várias modificações ao longo de sua vida institucional e grande parte sofreu ameaças à sua continuidade e também ao seu posicionamento na hierarquia governamental. A maioria desses mecanismos enfrentou, ou ainda enfrenta uma série de desafios, tais como: a falta de recursos e pessoal especializado, a resistência à mudança por parte de outros órgãos do executivo nacional, a escassa sensibilidade do poder público diante da discriminação sofrida pelas mulheres, entre outros. Por outro lado, as mesmas autoras afirmam, que em dez anos (1996 a 2006), esses mecanismos experimentaram vigorosos progressos no que se refere à maior hierarquia e à sua capacidade de obter conquistas no nível legislativo e executivo.

Concomitante ao desenvolvimento dos mecanismos institucionais de mulheres parece ser possível identificar, especialmente ao final dos anos 90 e, mais fortemente, no começo do século XXI, uma nova correlação de forças na América Latina, a partir da emergência de novos movimentos sociais e de variados espaços de articulação, com intuito de elaborar e implementar uma agenda de superação dos princípios do neoliberalismo. Este novo momento, além de outros fatores, influenciou e possibilitou a ascensão de alguns governos considerados como “progressistas”, caracterizados em menor ou maior medida pela retomada das funções sociais do Estado, com a priorização de uma nova agenda social, marcada por valores tais como o da justiça social e da soberania popular.

Nesse contexto, os feminismos latino-americanos têm experimentado, a partir do pano de fundo de novos padrões de mobilização, outras possibilidades para as ações feministas e formas alternativas de se relacionar com as instituições governamentais. Não livre de tensões e controvérsias, esses novos arranjos têm sido captados, a partir de desenvolvimento teórico de Matos (2010), como uma possível e provável “quarta onda” do feminismo, em curso no Brasil e também em outros muitos países da América Latina. Uma das características dessa onda seria, exatamente, o estreitamento das relações entre as organizações feministas e o Estado e a emergência de uma agenda claramente anti e pós-neoliberal.

Esta dissertação consiste, em um estudo exploratório, que buscará compreender qual tem sido o papel e a influência dos mecanismos institucionais de mulheres na inserção das temáticas das mulheres e feministas na agenda estatal, na construção de políticas de igualdade de gênero e numa mais efetiva representação da perspectiva das mulheres e dos movimentos feministas e de mulheres no campo estatal. Nesse sentido, este trabalho busca compreender em que medida tais instituições remarcam e criam condições para se desafiar, contemporaneamente, o patriarcado tanto público, como privado, ainda persistentes. Para tal,

serão examinados os MIMs de 18 países da América Latina, com base no ano de 2011. Estes países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Como veremos, os estudos sobre os mecanismos institucionais de mulheres, nesta dissertação, serão debatidos e difundidos a partir da noção de “feminismo estatal” (ver Capítulo 2 desta dissertação). Em torno desta concepção tem-se constituído um campo de estudos frutífero, principalmente a partir de pesquisas comparativas entre países do Norte Global. Pode-se chamar atenção para a “*Research Network on Gender Politics and the State*” (RGNS), uma rede de pesquisadores/as advindos/as de ao menos quatorze países industrializados, que tem produzido uma pesquisa de longo prazo sobre as relações que vem sendo estabelecidas entre o movimento de mulheres e o Estado, oferecendo um vasto conjunto de dados destes países, desde a década de setenta até os dias de hoje. Ambos desenvolveram uma abordagem analítica complexa para se analisar a influência dos mecanismos institucionais de mulheres no acesso e na política dos movimentos de mulheres. (Mcbride; Mazur, 2010). Parte dos desenvolvimentos teóricos do recente estudo “*The Politics of State Feminism*”, vinculado especialmente a esse projeto maior, será amplamente aqui utilizado para se debater e refletir sobre as principais questões dessa dissertação.

No entanto, esse campo não tem tido o mesmo ritmo de desenvolvimento em sua análise para os países latino-americanos. Como afirma Valiente (2008), muitas das abordagens sobre os mecanismos institucionais de mulheres negligenciaram amplamente as ricas experiências dos países do Sul Global. Htun e Weldon (2007), autoras que se dedicaram a estes estudos, também identificam tal negligência. Para elas, as análises relativas às políticas de igualdade de gênero têm se concentrado nos países centrais e costumam tratar essas políticas de maneira bem fragmentada, diluindo-as em áreas como políticas de bem-estar, violência contra as mulheres ou mesmo as políticas de cotas de gênero na representação política. Poucos estudos buscam analisá-las de maneira integral, numa perspectiva efetivamente comparada e, especialmente, tendo-se como ponto de partida a moldura do Sul Global. Além disso, como afirma Mendoza (2010), apesar de estarmos vivendo uma conjuntura política e epistemológica singular na América Latina, com a ascensão política de alguns movimentos indígenas e suas reivindicações por novas formas de racionalidade política, fortemente ancoradas na oposição à colonialidade do poder (Quijano, 1998), ainda existe uma ausência de teorias feministas latino-americanas, que sejam capazes de articular as diferentes dimensões da “colonialidade de gênero” (Mendoza, 2010, p. 19).

Nesse sentido, no que se refere aos estudos específicos sobre os mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos, destacam-se aqueles produzidos no âmbito da CEPAL, a partir da *Divisão de Assuntos de Gênero* dessa organização (Guzmán, 2001, 2006; Montañó, 2006; Fernós, 2010; Guzmán, Montañó, 2012), que, apesar de terem sido imprescindíveis para o desenvolvimento desta dissertação, são estudos que buscam apontar questões mais gerais e, portanto, não têm um nível de detalhamento da situação específica de cada país.

Diante do ainda inicial desenvolvimento de estudos mais aprofundados no contexto da América Latina, nossa dissertação oferece uma exploração do estado da arte a respeito dos mecanismos institucionais de mulheres, ora funcionando como variáveis dependentes, isto é, ao serem analisados à luz dos fatores contextuais que influenciariam a sua força e o seu escopo de atuação; ora como variáveis independentes, entendidos a partir de suas características inerentes, que influenciariam o escopo das políticas de igualdade de gênero aqui analisadas a partir dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres dos referidos países. Se por um lado, esta pesquisa possibilitou gerar evidências para a “quarta onda” do feminismo em curso na região, por outro, significa um passo ainda inicial e, certamente, não concluído para se chegar a explicações mais robustas, a partir de outros testes de hipóteses e exames mais aprofundados a respeito das relações de causalidade que explicariam alguns padrões do nosso objeto de estudo.

A pesquisa foi desenvolvida com base em uma análise qualitativa e comparativa que lançou mão de fontes primárias – decretos, leis, entre outras normativas relativas aos mecanismos institucionais de mulheres, documentos emitidos pelos próprios órgãos analisados, planos de ação, demonstrativos de execuções orçamentárias, entre outros – e também fontes secundárias (estatísticas e estudos produzidos pela CEPAL, bancos de dados já existentes, análises teóricas, etc.). É importante destacar que essa dissertação se vale, especialmente, dos dados advindos da pesquisa “Mulheres e Políticas Públicas na América Latina: desafios à democracia na região” (financiada pelo CNPq), executada sob a coordenação executiva da Professora Marlise Matos no NEPEM/CIFG da UFMG, na qual participei diretamente como pesquisadora ao longo dos anos de 2011 a 2012.

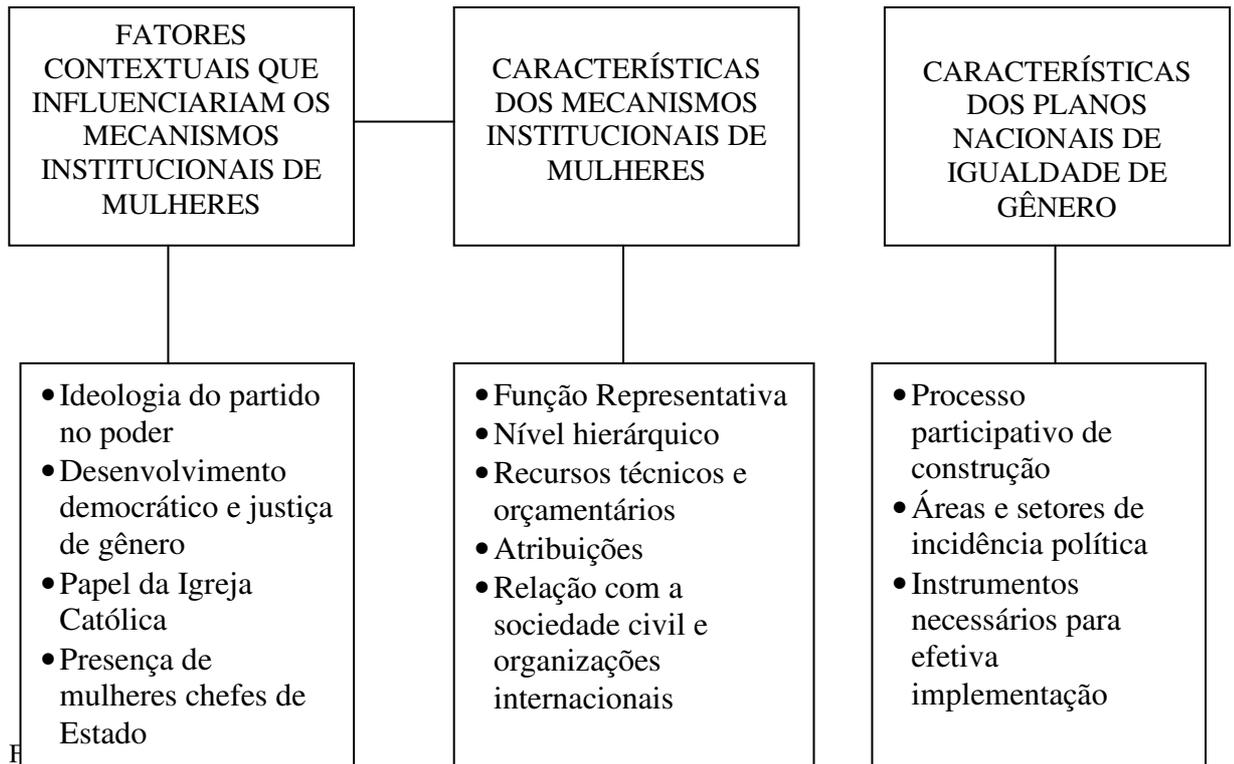
O primeiro capítulo pretende fazer uma profunda revisão das diferentes incursões feministas nas análises sobre o Estado. Ao determinar os mecanismos institucionais de mulheres como objetos deste estudo, estamos, inevitavelmente, tratando de algo significativamente tenso e controverso, que é a relação entre os feminismos e as instituições estatais. O capítulo vai expor as diferentes leituras e posições perante o Estado tendo-se como

pano de fundo as diferentes expressões e correntes do feminismo, aprofundando a noção crítica de patriarcado e como a sua virada em um sentido propriamente feminista impactou as formas de se pensar o Estado. O capítulo vai ainda explorar as contribuições também feministas para a literatura a respeito do Estado de Bem-Estar Social, compreendendo que essas contribuições trouxeram questões importantes para esta área, motivadas, no entanto, por duras críticas à literatura *mainstream*. Por fim, o capítulo apresentará um novo conceito útil para esta dissertação, que é o de *feminismo estatal*, entendido como as ações das institucionalidades de gênero que buscam incluir as demandas do movimento de mulheres no âmbito do Estado e produzir processos políticos e impactos sociais propriamente feministas.

O segundo capítulo tem como objetivo explorar o contexto da América Latina, a partir do processo de construção da cidadania das mulheres na região, a partir da análise das diferentes ondas feministas e de seus desdobramentos e a partir da (con)formação de uma agenda feminista e de gênero e do processo de inserção da mesma no interior das instituições estatais. Além disso, serão examinados alguns fatores contextuais que poderiam ou não influenciar os mecanismos institucionais de mulheres, e, principalmente o lugar que estes ocupam na hierarquia governamental. Entre esses fatores estão: (1) ideologia dos partidos no poder; (2) nível de desenvolvimento democrático e justiça de gênero; (3) papel da Igreja Católica; (4) papel das mulheres chefes de Estado na América Latina, na última década.

O terceiro e último capítulo versará sobre as características dos mecanismos institucionais de mulheres. Serão examinados: (1) o desenvolvimento histórico dos mesmos e sua estabilidade no tempo; (2) será elaborada uma tipologia que vai apreender os diferentes elementos que levariam à força ou fraqueza dos MIMS, como orçamento, pessoal etc.; (3) serão examinadas as formas de interação de tais mecanismos com a sociedade civil, mais especificamente, com os movimentos e organizações de mulheres e também com as organizações internacionais e regionais. Por fim, serão analisados os Planos Nacionais de igualdade de gênero, que têm sido elaborados por todos os países da região e que são o resultado mais palpável da atuação desses MIMS. Tais Planos serão examinados a partir do seu desenho, das suas formas de elaboração, dos seus arranjos previstos para implementação, bem como das temáticas em que os planos propõem ações. O diagrama a seguir, resume o desenho da dissertação:

Diagrama 1: Síntese do desenho da dissertação



Ademais, a dissertação utiliza alguns conceitos que, muitas vezes, possuem diversos significados, o que nos obriga a explicitação do sentido a ser utilizado neste trabalho. Esse é o caso das noções de “movimentos de mulheres” e “movimentos feministas” e sua repercussão na diferença entre agenda das mulheres, agenda de gênero e feminista, bem como a expressão “despatriarcalização” do Estado.

Há uma diversidade de definições e de posições sobre as características e diferenças entre os movimentos de mulheres e os movimentos feministas. Essa diferenciação é sentida, na prática, de maneira muito diversa a depender do contexto em questão. Em alguns países latino-americanos a dessemelhança é mais tênue, em outros ela é muito mais evidente (Matos, 2011). Além disso, em certos contextos essa diferenciação é marcada por disputas e desencontros (Alvarez *et al*, 2003). Todavia, algumas autoras se utilizam dos dois termos como contendo um mesmo significado.

De acordo com Laurel Weldon (2011), os movimentos de mulheres são um tipo de movimento social, este entendido como “uma forma de organização política em que a adesão e as ações são baseadas em um senso compartilhado de propósito e/ou identidade, visando à mudança de práticas sociais ou da prevalência de relações de poder” (Weldon, 2011, p. 47)². Nesse sentido, a autora afirma que os movimentos de mulheres seriam um movimento social

² Todas as citações em língua estrangeira foram traduzidas livremente pela autora.

em que as mulheres são membros e líderes das organizações. Weldon define os “movimentos de mulheres feministas”, como aqueles que visam fomentar o *status* das mulheres ou minar o patriarcado (p.48).

Mcbride e Mazur (2008b) definem o movimento de mulheres como “ação coletiva das mulheres organizadas explicitamente como mulheres, apresentando reivindicações na vida pública, baseadas em identidades “generificadas” de mulheres” (Mcbride; Mazur, 2008b, p.226). Para as autoras o movimento feminista seria parte do movimento de mulheres, sendo uma variação do último, possuindo três componentes próprios: (1) “o objetivo de transformar a posição das mulheres na sociedade e na política” (2) “análise que busca desafiar e mudar a subordinação das mulheres em relação aos homens, através da equidade de gênero”; (3) “análise que busca transformar estruturas das hierarquias de gênero” (p.236).

Por sua vez, para Garcia e Valdivieso (2006), existem três definições diferentes para se pensar o contexto latino-americano: o de movimento de mulheres, o de movimento feminista e o de movimento amplo de mulheres. O primeiro seria um movimento heterogêneo, com demandas às vezes ambíguas e controversas, expressadas através de formas tradicionais e/ou de modalidades novas de luta. Muitas vezes este não se considera feminista (Garcia; Valdivieso, 2006, p.42). Já o movimento feminista seria uma “luta consciente e organizada de mulheres contra o sistema que vivemos: subverte todas as esferas possíveis, públicas e privadas, deste sistema que é classista, sexista e racista” (p.42). Já o movimento amplo de mulheres, emergente ao fim dos anos setenta, a partir da diversificação das correntes do feminismo, seria entendido como “uma forma de articulação onde participam não só grupos, ONGs do movimento de mulheres, como também grupos e ONGs do movimento feminista, organizações governamentais que desenvolvem políticas públicas de gênero, grupos e centros acadêmicos, mulheres de partidos e indivíduos com fins e projetos muito concretos, a curto e médio prazo”.

Na dissertação utilizaremos uma forma combinada dessas definições apresentadas. Utilizaremos a ideia básica da noção de “movimento amplo de mulheres”, mas continuamos a chamá-lo de movimentos de mulheres. Portanto, ao dizer movimentos de mulheres, estamos considerando todo o campo “feminista e de gênero” (Matos, 2008), que abarcaria a pluralidade de atores e atrizes concernentes às lutas envolvidas no redimensionamento do *status* das mulheres. Consideramos, por sua vez, o movimento feminista como sendo uma subcategoria desse movimento de mulheres. Todos os movimentos feministas são movimentos de mulheres, mas nem todo movimento de mulheres se reconhece enquanto movimento feminista. “Um movimento feminista é um tipo de movimento de mulheres, com

um discurso feminista específico” (Mcbride; Mazur, 2010, p.33), isto é, que possuem no seu horizonte, os elementos expostos acima por Mcbride e Mazur (2008b). Portanto, ao nos referirmos aos movimentos de mulheres, estaremos incluindo ambos os movimentos.

A diferença entre agenda feminista e agenda das mulheres está relacionada tanto às diferenças acima exploradas entre movimento de mulheres e movimento feminista, quanto às diferenças entre políticas públicas para as mulheres e políticas públicas de igualdade de gênero. Enquanto as políticas públicas para as mulheres não necessariamente desafiariam os papéis tradicionais de gênero ou as desigualdades entre homens e mulheres, as políticas de igualdade de gênero seriam baseadas em estratégias de desconstrução das desigualdades (Prince, 2008). Na dissertação, falaremos em agenda feminista e de gênero para nos referirmos à agenda que tem o potencial de transformar as hierarquias e também as desigualdades de gênero, de desafiar, em maior ou menor grau, o patriarcado e, portanto, busca melhorar o *status* das mulheres.

Por fim, a noção de “despatriarcalização” tem sido um desenvolvimento teórico-analítico muito recente na América Latina, utilizado em maior medida nos debates sobre descolonização e no bojo de algumas teorias pós-coloniais, com mais apelo entre os países com fortes movimentos étnico-raciais tais como a Bolívia, o Equador e o México. Segundo Jenny Ybarnegaray Ortiz (2012), teórica e militante feminista boliviana, este termo significaria “o enfrentamento contra toda herança colonial” e também a “desestabilização das relações de domínio e de exercício do poder”. Seria a “transgressão das regras sociais, culturais, religiosas, normativas e políticas patriarcais que tem a missão de eternizar o cativeiro das mulheres” (Ortiz, 2012, p.153).

Nesse contexto, conforme afirma outra teórica boliviana Maria de Lourdes Zabala (2012), a despatriarcalização do Estado implicaria em um processo amplo de transformação desta importante instituição, a partir de reformas políticas promovidas a partir do seu interior e também evidenciadas em mudanças sociais mais gerais, com objetivo de se combater o patriarcado dentro e fora das instituições públicas, através de mudanças substantivas nas noções em que estas operam, nos seus marcos normativos e na dissolução da lógica “androcêntrica, autoritária e hierárquica”, próprias da máquina estatal (Zabala, 2012, p.173). Na presente dissertação, estaremos utilizando esse termo para nos referirmos a ideia básica relativa à qualquer tipo de esforço no sentido de desconstruir, desestabilizar, combater e remediar as práticas, noções, valores e fundamentações patriarcais presentes no âmbito dos Estados e sociedades latino-americanas.

1. APORTES TEÓRICOS FEMINISTAS PARA REFLETIR SOBRE AS REFORMULAÇÕES DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE

O engajamento teórico das feministas na conceituação e análise do Estado se deu, sobretudo, a partir da crítica à “cegueira” ao gênero, comumente presente nas análises *mainstream*. Os conceitos mais tradicionais de Estado – weberiano ou marxista –, segundo as análises, se mostraram claramente insuficientes para as teóricas feministas. A primeira noção, elaborada por Max Weber (2004), está centrada na ideia de Estado como dominação, isto é, como monopólio do uso da força em dado território: “O Estado [...] é uma relação de dominações de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado (Weber, 2004, 526)”. Como afirmou Sylvia Walby (1990), a violência impune que os homens exercem sobre as mulheres gera muitas inconsistências para esse conceito: ou o Estado não tem o monopólio do uso da força, uma vez que legitima a violência masculina ao torná-la impune, ou os homens seriam parte intrínseca da autoridade deste Estado.

O marxismo, por sua vez, conceituou o Estado burguês como um corpo opressor e mantenedor da coesão na sociedade de classes (Mandel, 1977), ou seja, ele existiria em função da manutenção da acumulação do capital. Como afirma Mandel, “O Estado burguês se distingue [do Estado monárquico] por que ao lado de sua função repressiva e ideológica (integradora), cumpre uma função indispensável para o bom funcionamento da economia capitalista: a de assegurar as *condições gerais da produção capitalista*” (Mandel, 1977, p.17). É possível perceber que o conceito considera as relações de classe apenas como parte significativa do aparato estatal, negligenciando outros tipos de relações, como a de gênero e raça (Walby, 1990).

A partir do reconhecimento e da explicitação de que o Estado não é, definitivamente, uma instituição neutra, mas possui pressupostos que o levam/ram a agir de forma “gendrada”, diversas correntes do feminismo passaram a elaborar suas críticas e a debater o impacto que o Estado teria na manutenção ou transformação das desigualdades e hierarquias de gênero. Como nos mostra Kantola (2006), as principais abordagens feministas acadêmicas e políticas sobre o Estado acabaram por girar em torno de uma espécie curiosa de dicotomia “dentro/fora”, a nosso ver, bastante reducionista. Os debates se estruturaram restritivamente, indicando a existência de apenas duas possibilidades de relações entre o Estado e os feminismos, a saber: (a) a primeira, seria a de se engajar no interior (para e por dentro) das

engrenagens estatais, correndo-se assim os riscos de cooptação pelas suas instituições, regras e procedimentos – uma vez que moldariam leituras, sentidos e expectativas; aqui se trataria então de comprometer e desvirtuar a agenda feminista original (a literatura tem tratado dessa possibilidade nomeando-a como a postura das “feministas institucionalizadas”); (b) outra possibilidade seria manter-se fora do Estado, com o prejuízo de não acessar seus recursos e não participar de suas decisões, mantendo-se à margem das estruturas desse poder e, portanto, sem capacidade de alterar, de fato, tais estruturas (reconhecida como posição das “feministas autônomas”).

O debate feminista sobre o Estado também perpassou outro conjunto de reflexões bastante significativo para a área – o de adequação do conceito de patriarcado a uma análise realmente densa e profunda sobre as desigualdades perenes entre homens e mulheres e a opressão que estas vivem nas nossas sociedades. Algumas teóricas passaram, então, a caracterizar o Estado como patriarcal e a buscar compreender as formas como este se manteria nesses moldes, ao longo do tempo e espaço.

Além disso, um amplo e profundo debate feminista sobre o Estado se deu a partir do engajamento das teóricas na área de estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social (doravante EBES). Como veremos, tal contribuição se iniciou a partir das críticas ao *mainstream* das principais teorias contemporâneas, que analisavam o papel recente das estruturas estatais em prover desenvolvimento, democratização e inclusão cidadã com políticas sociais robustas. Os defensores do EBES, apesar de, algumas vezes, terem circunscrito as mulheres num posicionamento central em seus modelos, o fizeram mantendo-as ainda em seus papéis tradicionais de “cuidadoras”, fomentando políticas de caráter estritamente familistas. As teóricas feministas passaram, então, a direcionar boa parte de suas análises para críticas aos modelos e regimes de EBES, levando mais a sério as relações de gênero e, principalmente, os temas da divisão sexual do trabalho, segregação das mulheres no mercado de trabalho formal e definições patriarcais de família, sobre as quais o EBES tradicionalmente se assentava.

Por fim, conforme iremos destacar, está em curso em todo o mundo, outro desenvolvimento teórico feminista a respeito do Estado, que vem sendo fortalecido a partir do desenvolvimento crítico do conceito de *State Feminism* (feminismo estatal), basicamente orientado pelas “ações dos mecanismos institucionais de mulheres para incluir as demandas e atrizes do movimento de mulheres no interior do Estado, de modo a produzir resultados feministas nos processos políticos e impacto social ou ambos” (Mcbride; Mazur, 2008a, p. 255).

O objetivo geral deste capítulo será o de recuperar alguns desses principais aportes teóricos feministas a respeito da instituição estatal, gerando suporte para se pensar o Estado e as relações de gênero no contexto latino-americano. Nesse sentido, apesar de grande parte da literatura a ser utilizada ter como origem o contexto dos países do Norte Global, seu desenvolvimento será extremamente útil para perceber, criticamente, como o contexto latino-americano poderia ser pensado por via desses desenvolvimentos teóricos. Também nos interessa abordar algumas inconsistências e desencaixes de um simples “aplicação” dessa literatura para as vicissitudes de organização do Estado em nossa região.

O capítulo estará dividido em cinco grandes seções. A primeira visa uma breve análise das diferenças entre alguma das principais correntes do(s) feminismo(s) sobre o conceito de Estado, com o intuito de demonstrar a diversidade de leituras e de desenvolvimento teóricos até agora existentes e mapeados. A segunda seção buscará relacionar o conceito de Estado ao de patriarcado. Teremos como principal fio condutor dessa abordagem, a presença e a proposta crítica do “patriarcado privado e público”, conforme apresentados por Sylvia Walby (1990) e do “contrato sexual”, como desenvolvido por Carole Pateman (1993). A terceira seção pretende sistematizar as principais incursões feministas no campo das discussões a respeito do Estado de Bem-Estar Social. Muitos dos seus desenvolvimentos são, em nosso entender, igualmente úteis para pensarmos outras formas estatais. A quarta seção busca desenvolver o recém criado conceito de *State Feminism*. Aqui será problematizada a sua utilidade para se pensar as diferentes mudanças e transformações que estão ocorrendo no Estado atual.

Na seção final, pretende-se propor uma nova síntese feminista sobre o Estado, de modo a apreender tanto a complexidade da relação entre as instituições estatais e a sociedade civil – mais especificamente o movimento de mulheres –, como também as potencialidades de transformações políticas no seu interior. Para tal, serão utilizados desenvolvimentos teóricos de Shrin Rai (1996), Sonia Alvarez (1990), entre outras.

1.1 Algumas das diferentes abordagens a respeito das relações entre feminismo, gênero e Estado

Como dito anteriormente, não existe uma única leitura feminista do Estado, portanto, é necessário rever brevemente os argumentos de algumas das principais correntes do feminismo ocidental nessa área. As principais abordagens, engajadas numa reflexão a respeito do Estado e de suas estruturas e políticas, derivam basicamente do feminismo liberal, do feminismo

radical, do feminismo marxista, da teoria de “sistemas duais” ou do feminismo socialista e das correntes pós-estruturalistas (Walby, 1990; Kantola, 2006). Kantola argumenta que nenhuma dessas abordagens seria suficiente, em si mesma, para lidar com a complexidade das relações existentes entre Estado e relações de gênero, mas elas necessitariam ser combinadas com elementos de outras abordagens (Kantola, 2006, p. 4)³.

O feminismo liberal, por exemplo, costuma entender o Estado a partir do seu conjunto de instituições, regras e procedimentos. Nesse contexto, o Estado refere-se a uma arena na qual se articulam os diferentes grupos de interesse mobilizados em fazer pressão sobre a agenda, o conteúdo e os recursos estatais. A razão principal da subordinação feminina seria a discriminação a que as mulheres estão sujeitas, privando-as do direito de autorrealização e busca dos seus próprios interesses (Castells, 1996). A principal preocupação das feministas liberais seria a ausência de um percentual mais expressivo de mulheres nos principais espaços de poder e arenas de decisão (Walby, 1990)⁴. Para as feministas em questão, mais mulheres nos postos de decisão trariam um conjunto maior de vantagens e oportunidades para elas (Kantola, 2006). Uma possível (e amplamente divulgada) “solução” para as assimetrias de poder em termos de gênero seria, então, a adoção de legislações e políticas públicas que viessem a corrigir tais desigualdades entre homens e mulheres (os mecanismos mais difundidos mundialmente foram o das cotas e o de reservas de assentos).

Dentre as críticas a essa corrente, destaca-se o questionamento da concepção limitada sobre o Estado, visto como um ente supostamente “neutro”, que opera apenas a partir e em termos de suas instituições e regras formais. Tal abordagem não levaria em conta a existência de estruturas perenes de desigualdades, que atravessam e determinam de modo assimétrico a vida das mulheres. Também desconheceria a presença de outras estruturas de dominação que seriam propriamente masculinas e forjariam as instituições estatais (Kantola, 2006). A ideia central defendida, de que a simples presença de mais mulheres no poder garantiria, necessariamente, um avanço para as mulheres, ainda é bastante controversa (Phillips, 2001). Um dos grandes problemas relacionados ao tema central da paridade de representação, conduzida primordialmente em nome dos “interesses das mulheres”, é que ela poderia se desdobrar em noções e versões essencialistas/essencializantes, que não teriam validade teórica e muito menos empírica. Nesse sentido, como afirma Walby (1990), alguns estudos

³ Além dessas abordagens, a autora inclui a corrente nórdica do Estado. Como boa parte da contribuição desta corrente refere-se ao Estado de Bem-Estar Social, seus argumentos serão explicitados na terceira seção.

⁴ Segundo o *Inter-Parliamentary Union (IPU)* (2012), a média mundial de representação de mulheres nas Câmaras Baixas está em torno de 20%. (IPU, 2012).

demonstraram que as pressões estruturais seriam mais determinantes do que a experiência pessoal, nos processos de decisão do Estado.

O feminismo radical, por sua vez, influenciou de maneira substancial a leitura a respeito do Estado, principalmente na forma como este reproduziria as desigualdades de gênero. Nesse contexto, a obra de Kate Millet (1977), “*Sexual Politics*”, foi realmente um marco nessa abordagem. Como veremos na seção seguinte, a autora atualiza o conceito de patriarcado, que viria a marcar, na sequência, parte da literatura feminista.

As feministas radicais ampliaram muito o conceito de “política”, como afirma Walby (1990), para além do mundo dos partidos e das tomadas de decisão. Para elas, a política seria forjada por relações e arranjos de poder, em que um grupo de pessoas é controlado por outro (Millet, 1977). Assim, é possível entender melhor uma das principais bandeiras, que passou a ser central para os movimentos feministas ocidentais – “o pessoal é político”. Isto é, os domínios da vida familiar e doméstica, da sexualidade, da reprodução, da maternidade, entre outros, também são organizados por relações de poder e, portanto, têm impacto profundo na construção das desigualdades continuadas entre homens e mulheres.

O Estado é visto por essa corrente, não como contingencialmente patriarcal, já que a abordagem é basicamente essencialista. Conforme afirma Castells, “a teoria feminista radical, se bem reconhece a importância de fatores como a hierarquia de classe ou a etnia/raça, considera que a causa básica das mulheres é o patriarcado, um conflito sexual trans-histórico que os homens resolveram a seu favor, controlando os corpos, a sexualidade e os processos reprodutivos das mulheres” (Castells, 1996, p. 24).

Além disso, tal corrente reafirma um critério universalista: o de que todos os Estados seriam invariavelmente patriarcais, o que significa que o patriarcado seria uma característica global e inerente a qualquer estrutura organizacional de Estado. Uma vez que o Estado apenas reflete o que é o poder masculino, ele não seria uma arena possível de liberação e emancipação das mulheres (Kantola, 2006). A efetiva transformação das relações de gênero estaria concentrada exclusivamente na sociedade civil, a partir da tomada de consciência e das múltiplas formas de organização coletiva das mulheres, com vistas a retomar e reconstruir radicalmente a sexualidade (Castells, 1996).

Várias foram as críticas dirigidas à abordagem radical. Muitas delas se concentraram nesse caráter de universalismo/essencialismo na aplicação do conceito de patriarcado. A premissa de que todo Estado seria patriarcal impossibilita uma discussão mais propositiva e aprofundada a respeito das diferenças e das variações possíveis entre os Estados, bem como as suas possibilidades de transformação. Além disso, essa visão estabeleceria uma única fonte de

dominação das mulheres e do poder do Estado (Kantola, 2006) – asserções fortemente contestáveis. Como afirma Walby, o Estado é visto por essa corrente como um ente monolítico, o que obscureceria as muitas contradições e pressões de diferenciadas correntes no seu interior. Outra crítica ainda comum é a de que esse discurso universal estaria, na verdade, impregnado de uma visão fortemente homogênea e ocidental, a respeito do papel e do lugar das mulheres.

Para as feministas marxistas, numa outra perspectiva, o Estado capitalista se reproduziria a partir de uma lógica continuada de opressão e subordinação das mulheres. Isso se daria, sobretudo, através da clássica divisão sexual do trabalho, assim como da reprodução da força de trabalho no interior das famílias (ou seja, da gratuidade do trabalho doméstico que, nesse sistema produtivo, nunca é remunerado ou valorizado).

Assim, as desigualdades de gênero seriam produtos da própria lógica capitalista e o Estado seria um dos meios centrais para que os interesses do capital se concretizassem. A ideologia das famílias nucleares e patriarcais, incentivada pelo Estado, reproduziria a opressão das mulheres, principalmente pelo trabalho doméstico não remunerado que exercem (Kantola, 2006). A transformação das desigualdades de gênero, para essa corrente, se daria a partir do combate ao capitalismo e pela luta das mulheres trabalhadoras e também dos trabalhadores.

As feministas socialistas, por sua vez, produziram um modelo mais sofisticado para conceituar o Estado, admitindo que ele seria, a um só tempo, capitalista e patriarcal. A partir daí, elas construíram um tipo de modelagem chamado de “teoria do sistema dual”. No âmbito dessa corrente feminista, o debate acabou girando em torno do grau de autonomia que essas duas estruturas – capitalismo e patriarcado – teriam entre si e quais seriam seus respectivos impactos sobre a opressão de gênero.

Zillah Eisenstein (1979) marcou fortemente esse debate com seu livro *“The capitalist patriarchy and the case for socialist feminism”*, no qual elabora, de modo mais sistemático, o conceito de *patriarcado capitalista*, como “a relação mútua e dialética entre a estrutura capitalista de classe e a estrutura hierárquica sexual” (Eisenstein, 1979, p.5). Para a autora, ambas estruturas não seriam sistemas independentes e muito menos idênticos, mas interdependentes. Nesse sentido, o conceito pretendeu quebrar com a dicotomia “classe e sexo; esfera pública e privada; trabalho doméstico e assalariado; família e economia; pessoal e político; condições materiais e ideológicas” (Eisenstein, 1979, p.23).

Enquanto as feministas marxistas acreditam que a opressão das mulheres teria nascido com o advento do sistema capitalista de produção, as feministas socialistas, em acordo com as radicais, entendem que o patriarcado seria anterior ao próprio capitalismo, tendo transbordado

para ele. Desse modo, a opressão das mulheres teria raízes na posição subalternizada de classe social, assim como nas hierarquias patriarcais, e ambas opressões seriam tanto materiais quanto ideológicas.

Tanto as marxistas, quanto as socialistas, receberam críticas. Entre elas destacamos: (1) as abordagens reproduziriam os problemas marxistas clássicos relacionados ao determinismo, ao *economicismo* e ao funcionalismo e, assim, (2) também negligenciariam tanto o nível político quanto o das relações de gênero; (3) deixariam pouco espaço para as possibilidades de mudança social e, em certa medida, negligenciaram o papel de luta dos movimentos de mulheres (Walby, 1990).

Por fim, as feministas pós-estruturalistas entenderiam o Estado como um processo político que ocorreria no interior das suas instituições e agências, focando especialmente na sua realização e efetivação linguística, que se consubstanciaria através dos seus discursos. O Estado, portanto, não seria inerente ou essencialmente patriarcal, mas historicamente construído como tal. E isso se daria através de processos políticos múltiplos, com resultados complexos, diversos e abertos. Como afirma Kantola (2006), o Estado patriarcal poderia aqui ser visto como “o centro de reverberação de uma série de relações de poder e processos políticos pelos quais o patriarcado é tanto construído como contestado” (Kantola, 2006, p. 12).

Nesse sentido, mais do que questionar a natureza inerente ao Estado, as feministas pós-estruturalistas criticaram as respostas discursivas, construídas politicamente e historicamente por ele. Além disso, essas teóricas romperiam com a tal dicotomia “dentro/fora”, ao admitir que o Estado poderia apresentar resultados tanto negativos quanto positivos para as feministas. A análise das relações entre Estado e gênero, segundo as autoras dessa abordagem, deveria levar em conta a complexidade, a multidimensionalidade e os diferentes contextos espaço-temporais em que os Estados frequentemente atuam (Kantola, 2006).

Dentre as principais críticas a essas teóricas, podemos citar: (1) sua ênfase exagerada na linguagem discursiva, em detrimento dos aspectos mais formais das próprias instituições e suas políticas; (2) a falta de especificidade para a instituição estatal, ou seja, ao tratar o Estado como um terreno de disputa, pouca explicação seria dada sobre como ele poderia se diferenciar de outras arenas com essas mesmas características (Cooper, 1994; *apud* Kantola, 2006). Além disso, as pós-estruturalistas também foram criticadas por (3) dissolver as noções de “mulheres” e “homens”, de modo a torná-las construções sociais variáveis, fluidas,

cambiantes, que careceriam de coerência e estabilidade, ao longo do tempo e do espaço (Kantola, 2006).

Como podemos evidenciar nesse pequeno resumo, o engajamento das diferentes correntes do feminismo ocidental nas análises críticas a respeito do Estado foi realmente muito rico e plural. Apesar de bastante breve e resumida, esta seção nos mostrou a variabilidade de questões e de abordagens, algumas delas concorrentes, e outras funcionando como sínteses. Todas parecem elucidar pontos importantes da discussão e também obscurecer outros.

A seguir, será aprofundada uma análise a respeito do conceito de patriarcado e sua materialização no âmbito da instituição do Estado, para além do aporte teórico das feministas radicais. Como veremos, o conceito de patriarcado, apesar de bastante controverso, demonstra ser ainda muito útil para se pensar não só os aspectos inerentes ao que se cunhou na literatura como a “natureza do Estado”, mas também para recuperar algumas de suas importantes transformações ao longo do tempo.

1.2 O Conceito de Patriarcado e o Estado

Na seção anterior foram apresentadas sucintamente algumas das principais abordagens feministas a respeito do Estado e pôde-se perceber que o mesmo tem sido visto e classificado de várias formas: neutro, capitalista e patriarcal. Apesar das muitas críticas e contradições, a introdução do conceito de patriarcado pela literatura feminista, sobretudo a partir das análises do feminismo radical, marcou definitivamente os debates nessa área a partir dos anos 70.

Conforme afirma Christine Delphy (2009), no importante “Dicionário Crítico Feminista”, a palavra *patriarcado* é muito antiga e passou por diversas transformações semânticas ao longo dos tempos. Na sua origem, o termo significava literalmente a autoridade do pai. Carole Pateman (1993), em “O Contrato Sexual”, mapeia parte da complexidade dos debates modernos sobre essa palavra/conceito. Segundo a autora, três grandes momentos marcaram o debate. O primeiro ocorreu no século XVII, o segundo momento compreenderia o período de 1861 até meados do século XX e o terceiro, que teria se dado com o renascimento do movimento feminista organizado, a partir do final da década de 1960, perduraria até os dias de hoje.

A primeira onda de debates foi marcada pela ideia de que a família, comandada pela autoridade paterna, era uma analogia das relações de poder e autoridade de todos os demais tipos. Essa reflexão foi contraposta pelo teórico clássico Robert Filmer (1680), ao argumentar

que a família patriarcal era mais do que uma analogia ao poder político – era idêntica a ele, isto é, o poder paterno era, de fato, o único poder político (Pateman, 1993). Também nessa época, começou-se a questionar a origem da sociedade política, e essa discussão resultou, mais uma vez, no argumento de que ela seria derivada das famílias patriarcais. No bojo dessa discussão, difundiu-se a ideia de que a família seria uma instituição “natural” e que o poder político também derivaria da natureza do exercício da paternidade no âmbito familiar (Pateman, 1993, p. 44).

A segunda onda de debates sobre o patriarcado envolveu igualmente questionamentos sobre as origens da família patriarcal, em especial a partir da publicação de “A Lei Antiga” de Henry Maine (1861) e “O direito materno” de Johann Bachofen, em 1861 (Pateman, 1993). Segundo Pateman, Maine reconheceu a família patriarcal como sendo a origem da vida social, mas ao contrário dos teóricos precedentes, seus argumentos giravam em torno do advento da sociedade civil moderna, em que o direito patriarcal seria gradativamente substituído pela ideia moderna de contrato. Bachofen, por sua vez, postulava a existência de um direito materno original, que teria sido vencido e substituído pelo poder paterno, ou o que ele chamou de patriarcado (Delphy, 2009).

O último momento dos debates sobre o conceito do patriarcado remonta à sua virada, no sentido feminista do termo, a partir, sobretudo, da publicação de Kate Millet (1977). Nesse marco, o direito patriarcal foi associado ao direito sexual e, como também nos mostra Pateman, o patriarcado perdeu (ou ao menos deveria perder) o seu significado literal de direito paterno, se deslocando da ideia de um direito exclusivamente familiar. A autora argumenta que a narrativa política do contrato original seria tanto social quanto sexual, isto é, a forma como se concebe a organização política moderna dependeria da liberdade e da igualdade entre os homens e da submissão das mulheres. Nesse sentido, o advento do contrato original significaria, para a autora, a derrota do modelo clássico de patriarcado e a prevalência de sua forma moderna – um poder contratual dos homens sobre as mulheres.

Em sua obra *O Contrato Sexual* (1993), Carole Pateman sustenta que a desigualdade entre os sexos (a presença de salários mais baixos, da onipresente experiência da violência de gênero, do recorrente assédio sexual e moral, dos comentários sexistas, etc.) foi/é um produto da forma especial como se deu/dá a organização das estruturas e instituições patriarcais na modernidade. Contra o Antigo Regime – um mundo de valorização das posições de status que, entre muitas características, diferenciava fortemente nobres de plebeus –, os teóricos contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau, etc.) se incumbiram de pavimentar o terreno das democracias modernas, baseando-as fundamentalmente na liberdade individual do cidadão de

subscrever contratos econômicos e políticos. Mas foi (e é) uma determinada forma de divisão sexual do trabalho que acabou delimitando, de forma diferenciada, esses dois âmbitos centrais da modernidade democrático-liberal: o público, dos cidadãos e trabalhadores, e o doméstico, espaço proeminente de subordinação das mulheres.

Foi assim, através das leituras liberais e contratualistas modernas, que as mulheres passaram a ser concebidas como seres “mais naturais e menos racionais” do que os homens, incapazes de controlar as suas emoções para conseguir chegar à “imparcialidade”, que seria própria do âmbito público/político. Dessa forma, as mulheres deixaram de ser consideradas como “indivíduos” e cidadãs realmente autônomas, chegando ao ponto de sequer terem condições para consentir e/ou escolher, como exemplo mais radical, o próprio matrimônio/casamento. Esse último, um contrato real de subordinação do homem em relação à mulher, era francamente baseado na subordinação da mulher ao marido e considerado a principal instituição e contrato através do qual as mulheres podiam, desse modo especialmente enviesado, vir a serem incluídas – em posição subalterna - na sociedade civil.

Vários têm sido os debates feministas em torno do conceito de patriarcado. Muitos deles envolveram discussões sobre a utilidade do termo, seu significado, relação com o capitalismo (como vimos brevemente na seção anterior), sentido histórico e a variação entre os diversos países (Pateman, 1993). A introdução e difusão do conceito de “gênero” no feminismo acadêmico e na política marcaram também um amplo debate entre esse conceito e o de patriarcado.

As defensoras do conceito de gênero, em detrimento do conceito de patriarcado, argumentam que a introdução do gênero ou das relações de gênero no campo feminista, permitiu indagar sobre as formas com as quais cada sociedade e cultura constrói essas relações. Isso significa que o conceito não tem um marco temporal *a priori* (Machado, 2000). Segundo Elisabeth Lobo (1984), o conceito de gênero estabeleceria uma relação social-simbólica, sem necessariamente estabelecer relações de determinação (Lobo, 1984 *apud* Machado, 2000). Desse modo, as autoras críticas da noção de patriarcado acreditam que esse conceito, ao contrário do conceito de gênero, invoca uma análise existencialista, avessa à história e insensível às diferenças culturais, étnico-raciais e de classe entre as mulheres (Walby, 1990). Além disso, segundo Castro e Lavinias (1992):

“[...] o conceito de patriarcado impossibilita pensar a mudança, pois cristaliza a dominação masculina. Condena a mulher ‘ad eterna’ a ser um objeto, incorrendo, pois, paradoxalmente, no mesmo movimento que as articuladoras do conceito querem denunciar”. (Castro e Lavinias, 1992 *apud* Machado, 2000, p. 5).

Em contraposição a esses argumentos, algumas teóricas clamaram pelo não abandono do termo patriarcado. Carole Pateman (1993) afirma que esse é “o único conceito que se refere especificamente à sujeição da mulher, e que singulariza a forma de direito político que todos os homens exercem pelo fato de serem homens” (PATEMAN, 1993, p. 39). Heleieth Saffioti (2004) nos fornece seis motivos para manter o uso desse conceito: (1) o fato dele não tratar de relações privadas, mas antes civis; (2) por se referir aos direitos sexuais que os homens mantêm sobre as mulheres praticamente sem restrição; (3) por remeter a uma relação tipicamente hierárquica e que ocupa todos os espaços da sociedade; (4) por possuir uma base material; (5) por conter uma dimensão corporal e, finalmente, (6) por configurar uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência (Saffioti, 2004, p.57-58). Somam-se a essas posições os desenvolvimentos teóricos de Sylvia Walby, em “Theorizing Patriarchy” (1990). Segundo a autora:

“O conceito e a teoria do patriarcado são essenciais para capturar a profundidade, a difusão e a interconexão dos diferentes aspectos da subordinação das mulheres e pode ser desenvolvido de tal forma que compreenda as diferentes formas de desigualdade de gênero no tempo, nas classes e nos grupos étnico-raciais” (Walby, 1990, p. 2).

Para a autora, o patriarcado só funciona como conceito anistórico e invariável, quando é utilizado dentro de um modelo que se vale de apenas um elemento causal para sua explicação.

Nesse contexto, a teoria do patriarcado, desenvolvida pela autora, é uma tentativa de se manter o conceito útil e articulado e resolver os aspectos críticos do seu emprego. Walby define patriarcado como “o sistema de estruturas sociais e práticas no qual os homens dominam, oprimem e exploram as mulheres” (Walby, 1990, p.20). Além disso, a autora prevê dois níveis de abstração do conceito. O primeiro prevê que o patriarcado existe como sistema de relações sociais, que pode estar articulado ao capitalismo e ao racismo, e o segundo nível, menos abstrato, é composto por seis estruturas: “o modo patriarcal de produção, as relações patriarcais no trabalho remunerado, as relações patriarcais no Estado, a violência masculina, as relações sexuais patriarcais e as relações patriarcais nas instituições culturais” (Walby, 1990, p.20). Essas estruturas teriam efeitos causais entre si, mas seriam relativamente autônomas. A falta de uma não prejudicaria o sistema como um todo e, em cada época, uma estrutura pode ser mais relevante que outra.

Além disso, Walby diferencia graus e formas específicas de patriarcado. O grau significa “a intensidade da opressão em uma dimensão específica” (Walby, 1990, p. 174). Por

exemplo, o tamanho da diferença salarial entre homens e mulheres. Já as formas de patriarcado referem-se “ao tipo geral de patriarcado, como definido por relações específicas entre as diferentes estruturas patriarcais” (Walby, 1990, p. 174).

A sistematização da autora nos permite pensar no patriarcado como um sistema que articula as várias dimensões das desigualdades de gênero, transformando-se ao longo do tempo, variando entre os países e oprimindo diferentemente os grupos de mulheres (negras, brancas, imigrantes, lésbicas, rurais etc.) (Walby, 1990). Desse modo, a autora resolve, mesmo que parcialmente, alguns dos principais problemas na aplicação mais contemporânea desse conceito, além de atenuar a dicotomia gênero/patriarcado. Segundo ela, as relações de gênero fazem parte e são moldadas pelo sistema de dominação dos homens sobre as mulheres.

Para Walby, na recente história ocidental, o patriarcado tomou duas formas – primeiramente uma forma privada que, gradativamente, foi se transformando em pública. Essas duas distinguem-se em termos das relações entre suas estruturas, na forma como se institucionalizaram e em suas estratégias de perpetuação.

O patriarcado privado seria baseado nas relações no interior da família. Sua reprodução ocorre a partir do controle sexual e reprodutivo das mulheres, de maneira individual, pelo homem (usualmente o pai ou o marido), diretamente o opressor e o beneficiário. Sua manutenção se dá pela exclusão das mulheres do âmbito público.

O patriarcado público, por sua vez, seria baseado em outras estruturas além da casa, mesmo que este espaço continue sendo importante para a reprodução da forma pública patriarcal. Nela, as mulheres transitam entre as esferas pública e privada, mas na arena pública sua inserção ainda se dá de forma subordinada. A expropriação das mulheres se daria menos individualmente e mais coletivamente, e seria reproduzida pelas instituições. O quadro a seguir, diferencia as duas formas:

Quadro 1: As Formas de Patriarcado

	Patriarcado Privado	Patriarcado Público
Base	Doméstica e familiar	Em outras estruturas além da doméstica e familiar
Manutenção	Confinamento das mulheres no âmbito privado	Através das instituições
Controle da mulher	Individualmente pelo homem (pai ou marido)	Mais coletivo
Estratégia patriarcal	Excludente	Segregacionista e subordinante

Fonte: Elaboração própria a partir de Walby, 1990, p. 178

Retomando nossa discussão central sobre o Estado, tal narrativa demonstra, segundo a autora, que “a exclusão das mulheres do Estado foi reposta pela subordinação das mesmas no seu interior” (Walby, 1990, p. 179). Nesse contexto, Walby vê o Estado como um ente complexo. Para ela, o Estado “não é monolítico, e suas ações são resultado de pressões políticas competindo entre si” (Walby, 1990, p.160).

Ao analisar as transformações do patriarcado privado em patriarcado público, especialmente no contexto britânico, a autora credits tal transformação a dois fatores. O primeiro refere-se ao desenvolvimento do capitalismo industrial, que teria facilitado a perda de áreas de trabalho pelas mulheres e dos seus direitos de propriedade, além do aumento dos espaços de poder ocupado pelos homens (Walby, 1990, p. 183). Para a autora, a tensão entre o capitalismo – que tem interesse em explorar a mão de obra mais barata feminina – e o patriarcado – que busca perpetuar a exploração da mulher no âmbito privado – resultou numa inserção subordinada das mulheres no âmbito público.

O segundo fator se refere à primeira onda do feminismo e sua conseqüente pressão política. Segundo a autora, a vitória feminista da cidadania política, no início do século XX, não teria gerado apenas o direito ao voto para as mulheres, mas também o acesso à educação, ao trabalho remunerado, ao direito de propriedade e ao direito de divórcio (Walby, 1990, p.185). As mudanças políticas e econômicas, derivadas da primeira onda do feminismo, possibilitariam então a ampliação das esferas de atuação das mulheres e sua definitiva entrada no âmbito público (mesmo que de maneira subordinada). Segundo a autora: “a aquisição de rotas formais de poder político [pelas mulheres] foi parcialmente responsável pelas maiores transformações nas políticas estatais *vis-à-vis* às relações de gênero” (Walby, 1990, p. 161).

Carole Pateman (1993), como Sylvia Walby, consegue aplicar o conceito de patriarcado de modo a significá-lo, contemporaneamente, como histórico e variável. Como dito anteriormente, a primeira autora analisa a história da narrativa do contrato original como o nascimento do Estado civil, de modo a desvendar o caráter patriarcal da própria narrativa e dos desdobramentos que este caráter gerou na teoria e na prática política. Segundo Pateman, o contrato original é tanto social quanto sexual, isto é, ao mesmo tempo em que instaurou a liberdade civil universal (em que, na verdade, as mulheres não são incluídas), instituiu a dominação dos homens sobre as mulheres e estabeleceu o acesso irrestrito dos homens ao corpo feminino (Pateman, 1993, p. 16). Nesse contexto, o contrato original marcou um novo significado para o patriarcado, que perde o caráter paternal, passando a significar o direito político dos homens sobre as mulheres.

No entanto, existe uma diferença central entre a análise das duas autoras, que reside exatamente na diferenciação entre patriarcado público e privado. Ao contrário de Walby, Pateman demonstra que o patriarcado não passa de privado para público, mas ele já nasce público e, portanto, transitaria nas duas esferas:

“Tem-se, facilmente, a impressão de que os contratos sexual e social são dois contratos distintos, embora relacionados, e que o contrato sexual diz respeito à esfera privada. O patriarcado parece não ser, então, relevante para o mundo público. Ao contrário, o direito patriarcal propaga-se por toda a sociedade civil. [...] As duas esferas da sociedade civil são separáveis e inseparáveis ao mesmo tempo. O domínio público não pode ser totalmente compreendido sem a esfera privada e, do mesmo modo, o sentido do contrato original é desvirtuado sem as duas metades interdependentes da história. A liberdade civil depende do direito patriarcal” (Pateman, 1993, p. 18-19).

O contrato original fundaria o patriarcado moderno como parte da esfera, tanto pública, quanto privada:

“O contrato sexual, deve-se enfatizar, não está associado apenas à esfera privada. O patriarcado não é puramente familiar ou está localizado na esfera privada. O contrato original cria a sociedade civil patriarcal em sua totalidade. Os homens passam de um lado para o outro, entre a esfera privada e a pública, e o mandato da lei do direito sexual masculino rege os dois domínios” (Pateman, 1993, p.29)

Ao final do segundo capítulo de seu livro, Pateman faz referência exatamente ao debate desenvolvido por Walby, apesar de referenciar-se no trabalho de Brown, em “*Mothers, Fathers and Children: From private to Public Patriarchy*” (1981 apud Pateman, 1993, p. 65)⁵. Ela questiona o caráter das relações não familiares à época do patriarcado privado. O que autora quer dizer é que parece ser difícil sustentar a ideia de que o patriarcado, nessa época, estava incrustado apenas na família e não moldava também o domínio público:

“Um argumento feminista recente é o de que a antiga forma familiar do patriarcado tomou uma forma pública, mas esse argumento deixa em aberto a questão do caráter das relações extra familiares anteriores à transformação do patriarcado. Era o domínio civil, isto é, público, exterior ao patriarcado até essa transformação recente?” (Pateman, 1993, p. 62).

Walby, por sua vez, ao caracterizar o patriarcado privado, afirma que: “as relações patriarcais fora do âmbito doméstico são cruciais para moldar as relações patriarcais dentro dele. No entanto, seu efeito é tornar a experiência patriarcal das mulheres privatizada (*privatized*), e os beneficiários imediatos também estão localizados lá” (Walby, 1990, p. 178).

⁵ “O Contrato Sexual” foi publicado um ano antes do “Theorizing Patriarchy”.

A confrontação do conjunto de argumentos das duas autoras nos mostra que, apesar de Walby admitir a existência de relações patriarcais extra-privadas na forma de patriarcado privado, e a manutenção da forma privada, durante sua transformação para o momento público, essa passagem não ocorreu linearmente. Todavia, sua sistematização falha quando imprime variação temporal fixa às transformações do patriarcado. Tanto na história do contrato original, quanto na transformação da vida das mulheres, a articulação do patriarcado, desde sua origem moderna, se dá na interlocução entre ambas as esferas.

Na verdade, o que autora demonstra é que as formas de opressão das mulheres, ao invés de diminuírem, têm se transformado muito, sobretudo diante das mudanças no âmbito do próprio desenvolvimento do capitalismo e da pressão dos movimentos feministas organizados. Sua narrativa, mais do que promover uma transformação rígida do patriarcado, estabelece o papel dele nas contradições e avanços da jornada das mulheres, em busca de reconhecimento e intervenção no mundo público. Nesse sentido, sua teoria de patriarcado é útil, pois possibilita a compreensão dessas transformações de maneira integral, sistemática e não fragmentada, como comumente as análises são formatadas.

Enfim, com a resenha dos debates nesta seção, buscou-se demonstrar a utilidade do conceito de patriarcado para analisar a complexa relação entre o Estado e as relações de gênero. Apesar das contradições existentes nesse debate, Pateman e Walby demonstram, com clareza, como as reflexões em torno desse conceito têm sido uma constante no âmbito da organização das ações estatais. No entanto, ao contrário de tratar esse fato como uma realidade imutável, as autoras são bem sucedidas ao demonstrar as muitas transformações vividas pelo patriarcado ao longo do tempo.

A seção seguinte recupera alguns dos elementos aqui tratados, mas avança ao tentar mapear algumas das principais análises feministas no escopo da literatura a respeito do Estado de Bem-Estar Social (EBES). Como veremos, as feministas dessa área de investigação marcaram, com críticas e contribuições, definitivamente, os debates a respeito do Estado – problematizando, sobretudo, suas estruturas, fundamentos e o desenho de suas políticas sociais. Entendemos que essa chave foi crucial para os debates estatais mais recentes.

1.3 As análises feministas a respeito do Estado de Bem-Estar Social

A contribuição da abordagem feminista à agenda de pesquisa sobre o Estado de Bem-Estar Social (EBES) foi desenvolvida depois do estabelecimento do *mainstream* da área. Segundo Faria (2007), duas razões poderiam explicar essa investida mais recente: (a) as

feministas demoraram a ser reconhecidas como interlocutoras consideráveis, ou (b) as inúmeras perspectivas analíticas das feministas retardaram esse diálogo (Faria, 2007). Como afirmam Myles e Quadagno (2002), a literatura feminista dos anos 80 e 90 expandiu o campo do EBES e trouxe novas e significativas hipóteses de trabalho para a área. Ao mesmo tempo, essa inserção se deu a partir das contundentes críticas ao desenvolvimento do tema. Com o objetivo de sistematizá-las, identificamos três tipos de problemas trazidos pelas feministas: (1) de cunho teórico, isto é, inconsistências e omissões nos desenvolvimentos teóricos precedentes da área; (2) de fundamentação, referentes às noções equivocadas que serviram de base para que os EBES fossem orquestrados; (3) de funcionamento, ou seja, os principais reflexos das hierarquias de gênero nas instituições responsáveis pelo bem-estar, nos desenhos das políticas e no impacto delas na vida das mulheres⁶. Cada um desses problemas será explicitado, a partir de algumas teóricas feministas como Fraser (1987), Pateman (1989), Gordon (1990) e Orloff (1993; 1996).

1.3.1 Problemas teóricos identificados pela abordagem feminista ao estudo do EBES

Apesar do desenvolvimento teórico do EBES versar sobre sua influência na ordem das relações entre Estado, mercado e famílias, pouca ou quase nenhuma atenção foi ou tem sido dada ao modo como o bem-estar afetaria especificamente as mulheres, e de que forma ele reproduziria ou transformaria as hierarquias de gênero. Como aponta Orloff (1996), é cada vez mais evidente que: (a) as mulheres são atrizes e cidadãs centrais no desenvolvimento do mercado de trabalho, (b) as políticas sociais são de alguma forma direcionadas ao gênero; (c) a reestruturação do campo teórico do EBES foi bastante influenciada pelas transformações da vida no cotidiano de homens e mulheres. Mas, ainda assim, poucos estudos do campo consideraram sistematicamente tal realidade e seus impactos.

Linda Gordon (1990) revela o complexo diálogo das contribuições feministas com os teóricos precedentes. Trata-se, segundo a teórica, de um colóquio crítico, pela “indesculpável negligência” dos segundos, ao não abordar as mulheres e as relações de gênero. Além disso, compartilha-se a ideia da responsabilidade do Estado pela provisão do bem-estar público e valoriza-se a suspeita do poder de controle adquirido pelo Estado, ao assumir tal responsabilidade (Gordon, 1990, p. 10). Mesmo aqueles que mencionam, em alguma medida,

⁶ A escolha por sistematizar as críticas dessa forma advém do objetivo de facilitar a compreensão do desenho geral das mesmas. Para uma análise das vertentes do feminismo que se engajaram na crítica ao EBES ver Orloff, 1996, p.4-5.

aspectos vinculados à especificidade das mulheres, não o fazem tendo em vista alguns dos princípios que organizam o sistema. Ainda segundo a autora, a lacuna de gênero levaria a uma compreensão distorcida do Estado de Bem-Estar. Segundo Orloff, ao introduzir a perspectiva de gênero nas análises do EBES, corrigir-se-ia a literatura *mainstream* que, muitas vezes, utilizou-se de conceitos “*gender-blind*” de classe, cidadania e economia (Orloff, 1993, p. 304).

Um dos principais teóricos da corrente hegemônica é, sem dúvida, Esping-Andersen (1990). Suas análises a respeito do EBES partem das premissas da abordagem dos recursos de poder – para analisar essa forma estatal seria preciso perceber como se dá a mobilização das classes sociais, a estrutura de coalizão das classes políticas e o processo histórico de institucionalização do bem-estar (Esping-Andersen, 1990). A partir dessas premissas, o autor analisou a luta de classes democráticas, desenvolvendo dois conceitos – “desmercadorização” e “estratificação social”. O primeiro se refere à opção de indivíduos e famílias:

"[...] manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado. Na história das políticas sociais, os conflitos geralmente se travaram em torno do nível permissível ao indivíduo de isenção do mercado, isto é, da capacidade, alcance e qualidade dos serviços sociais. Quando o trabalho está mais perto da livre escolha do que da necessidade, a desmercadorização pode significar desproletarização" (Esping-Andersen, 1990, p. 37).

Segundo Cardoso Jr. (2004), a desmercadorização seria, portanto, um elemento de cidadania, em que os trabalhadores poderiam decidir livremente se desejam trabalhar ou não e sob quais condições.

O modo como se desenvolve a desmercadorização está, por sua vez, relacionado à forma de estratificação social presente naquele contexto social, o que significa que o Estado de Bem-Estar influencia ativamente a ordem das relações recíprocas entre Estado, mercado e família. Segundo Esping-Andersen, ao se estudar os regimes de bem-estar-social, seria essencial responder à questão – qual sistema de estratificação seria produzido pelas políticas sociais? Segundo ele, “o Estado de Bem-Estar-Social não é apenas um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura de desigualdade; é, no seu próprio termo, um sistema de estratificação. Uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (Esping-Andersen, 1990, p.23).

Nesse contexto, algumas teóricas feministas se engajaram na crítica à obra de Esping-Andersen (1990) por vários motivos, a saber: (a) por produzir um modelo implicitamente ancorado na ideia de cidadão como homem trabalhador, (b) pela desconsideração das

diferenças de gênero no interior das classes sociais e do trabalho das mulheres no interior da família, e, (c) pela dificuldade de aplicação do seu conceito de desmercadorização para as mulheres. Como apontou Orloff:

“As inadequações analíticas de Esping-Andersen baseiam-se na negligência de gênero das suas premissas. Ele vê as mulheres como escolhendo entre ser trabalhadora ou dona de casa, sendo o trabalho no mercado somente possível para as mulheres se os serviços públicos são amplamente disponíveis. Na realidade, as mulheres não escolhem entre trabalho remunerado e trabalho não remunerado como atividades exclusivas, mas elas realizam grande parte do trabalho de reprodução sendo ou não trabalhadoras remuneradas, enquanto os homens fazem muito pouco desses serviços domésticos. Nenhuma mulher casada e mãe no ocidente industrializado pode escolher não se engajar no trabalho do cuidado, a não ser que seja rica o suficiente para pagar por esse serviço” (Orloff, 1993, p. 313).

Em 1999, Esping-Andersen lançou uma nova obra - “Fundações sociais das economias pós-industriais” –, incorporando algumas das críticas feministas, e apresentou uma análise melhor fundamentada da relação entre o EBES e a família. Nesse sentido, o autor introduziu o conceito de “desfamiliarização”, entendido como o sistema de bem-estar que buscava atenuar a dependência das mulheres das relações familiares tradicionais. Segundo o autor:

“(…) desfamiliarizar não significa opor-se à família, ao contrário, o termo desfamiliarização pretende descrever em que medida as responsabilidades de atenção, cura e bem-estar das famílias foram reduzidas. [...] Um sistema é familista não porque seja a favor da família, mas porque sua política pública assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo bem-estar dos seus membros. [...] O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercadorização; com efeito, para as mulheres, a desfamiliarização é em geral uma precondição da sua capacidade de se mercadorizar (Esping-Andersen, Apud Cardoso Jr. 2004, p. 83).

1.3.2 Problemas no fundamento de origem e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar

Outro conjunto significativo de críticas feministas abordou os fundamentos do EBES e, portanto, suas inerentes raízes patriarcais. Linda Gordon (1990) identificou dois estágios do desenvolvimento de uma abordagem feminista do bem-estar. O primeiro se refere à tentativa de demonstrar o caráter discriminatório dos programas do EBES e, de que modo, eles reforçavam um tipo específico de arranjo doméstico da vida pública e privada. “A crítica da discriminação rapidamente desenvolveu-se em uma crítica estrutural do bem-estar”, dando início ao segundo estágio (Gordon, 1990, p. 19).

Orloff apresenta os principais mecanismos embutidos no EBES, que atuariam como mantenedores das tradicionais hierarquias de gênero: (a) a divisão sexual do trabalho, (b) o sistema de salário-família, e; (c) o casamento tradicional (Orloff, 1996, p.6). Além desses, Carole Pateman (1989) argumentou também que a falta de cidadania das mulheres é característica central do EBES⁷.

A base patriarcal do EBES teria raízes na divisão entre os âmbitos público e privado. Carole Pateman recupera os fundamentos dessa divisão, a partir do que chamou de “dois dilemas de Hegel” (Pateman, 1989). O primeiro dilema foi desenvolvido por Donald Moon e se refere à associação entre cidadania e participação na economia capitalista como trabalhador. Em outras palavras, no sistema capitalista o “emprego assalariado tornou-se a chave para a cidadania e o reconhecimento de um indivíduo como cidadão igualmente digno como os outros é ausente quando um trabalhador é desempregado” (Pateman, 1989, p. 184). A outra parte do dilema partiria da forma como Hegel lidou com os exilados e incapazes de participarem dessa forma de organização da sociedade civil. Esse autor, e muitos outros, consideravam as mulheres como civilmente incapazes. Elas não eram vistas efetivamente como cidadãs, mas como membros quase exclusivos da família, que apesar de se relacionar com a esfera do Estado e da sociedade civil, era percebida com bases estruturais totalmente diferentes.

Desse modo, a família passou a ser tratada como manifestação privilegiada da esfera privada, enquanto o Estado e a sociedade civil transformaram-se nas mais significativas manifestações das esferas públicas. “O caráter público da esfera da sociedade civil/Estado é construído e ganha sentido através do que exclui – a associação privada da família” (Pateman, 1989, p. 183). Além disso, segundo a autora, a divisão entre público/privado seria também uma divisão sexual – impossibilitadas de atuar na participação pública, as mulheres estariam associadas privilegiadamente ao amor, aos laços sanguíneos, à sensibilidade, ao cuidado e à submissão, sendo assim governadas pelo homem. Já o mundo público estaria associado à cidadania, à liberdade, aos direitos, à propriedade e, portanto, aos homens, que interagem politicamente entre si, como cidadãos iguais (Pateman, 1989, p. 183).

Essa divisão sexual entre as esferas pública e privada fez com que o espaço doméstico e familiar fosse visto como essencialmente feminino e os homens como principais (senão os únicos possíveis) provedores da família. Essa lógica é reforçada pela categorização da mulher

⁷ Como veremos, a falta de cidadania das mulheres está intimamente relacionada à divisão liberal e patriarcal entre público e privado e a consequente divisão sexual do trabalho. Em outras palavras, esses mecanismos são interdependentes e, em conjunto, formam a estrutura patriarcal do Estado de Bem-Estar.

como um ser dependente do marido. Pateman alega que a independência foi construída, teórica e historicamente, como um critério central da cidadania. Essa independência possuiria três elementos, a saber: (a) capacidade de autoproteção, (b) autogoverno e (c) capacidade de possuir uma propriedade. Não por acaso, foram esses os elementos expropriados das mulheres e fortemente associados ao mundo masculino. Segundo a autora, as mulheres foram “unilateralmente desarmadas” – excluídas das instituições de segurança e sem meios sociais e legais para obter sua proteção em relação à violência dos maridos. As mulheres também não se constituíram como proprietárias de si mesmas (basta perceber a falta de reconhecimento legal do crime de estupro no âmbito do casamento) e, por fim, não governariam nem mesmo suas próprias casas (Pateman, 1989, p.185-186).

Grande parte dos programas do EBES foram claramente desenhados para sustentar justamente esse tipo de modelo, fortemente tradicional e conservador de família: “homem provedor/mulher dona de casa”; ou, no máximo, para compensar (ainda que temporariamente) o seu colapso (Gordon, 1990). Esse modelo é reforçado pela instituição do “salário-família” – a base de pagamento dos trabalhadores masculinos, que leva em conta, quase exclusivamente, a necessidade do provedor sustentar sua esposa e filhos e não o valor necessário para a sua própria reprodução. As conseqüências dessa lógica foram e são, ainda hoje, nefastas para as mulheres.

A lógica do salário-família reforçou fortemente a idéia das mulheres como dependentes no âmbito das famílias e da sociedade. Além disso, poucas foram as mulheres que, de fato, não se engajaram em um trabalho remunerado – no emprego formal ou informal. No entanto, como afirma Pateman, mesmo com a presença massiva das mulheres no mercado de trabalho, a partir da segunda metade do século XX, elas ainda eram vistas, principalmente, como mães e esposas, e não como trabalhadoras efetivas no espaço de trabalho. O salário pago às mulheres passou a ser visto como uma espécie esdrúxula de “ajuda” ou “complemento da renda familiar”, secundarizado, e assim, justificadamente inferior ao salário da maioria dos homens.

O salário-família criou uma série de outras distorções – enquanto muitas mulheres batalham para “manter seus dependentes, com um salário de ‘dependente’”, homens sem família também o recebem (Pateman, 1989, p. 190). Não é, portanto, mero acaso a disseminação do fenômeno de feminização da pobreza em todo o mundo, pois essa lógica estrutural de hierarquização levou um número considerável de mulheres a ocuparem os piores postos de trabalho, ou a escolherem empregos em tempo parcial e pior remunerados. Como afirma Gordon, a reposição das funções, perdidas com a decadência da família “tradicional”,

seria vista como tarefa essencialmente feminina, com as mulheres executando o trabalho que o sistema de impostos não poderia suportar (Gordon, 1990, p.15).

O ideal da condição de pleno emprego, importante para a manutenção do Estado de Bem-Estar Social, só parece ter sido atingido à custa de metade do corpo político dos cidadãos, que não eram considerados “legítimos membros da sociedade ativa” – mulheres e, de alguma forma, também os homens negros (Pateman, 1989, 202).

1.3.3 Problemas no funcionamento das instituições de bem-estar

Certos problemas, oriundos das instituições responsáveis pelo bem-estar nos desenhos das políticas e no seu impacto sobre a vida das mulheres, são essencialmente um reflexo dos fundamentos estruturais apontados na seção anterior.

Indiscutivelmente, as mulheres são a maioria entre os beneficiários dos programas internacionais e nacionais de bem-estar. A principal razão, como dito anteriormente, seria a maior propensão das mulheres à pobreza (Pateman, 1989; Fraser, 1989). Ao mesmo tempo, e de forma paradoxal, é justamente o sistema de Bem-Estar um dos setores que mais empregam as mulheres – enfermeiras, assistentes sociais, psicólogas, professoras etc.

Além disso, Pateman (1989) aponta outras formas de envolvimento das mulheres com a produção do Bem-Estar, ao redor do mundo: são principalmente as mulheres que negociam com os/as profissionais do bem-estar, lidam com os/as assistentes sociais e são também as principais agentes nas campanhas políticas pela criação e melhoria dos serviços públicos.

Apesar da predominância das mulheres nessas esferas, elas estão ampla e fortemente excluídas dos principais espaços de poder e decisão sobre a legislação, da produção das políticas públicas e dos níveis mais altos da administração dos EBES (Pateman, 1989, p. 181).

Fraser (1989), por sua vez, desenvolve interessante abordagem para se pensar politicamente o funcionamento do Estado de Bem-Estar, como experimentado no ocidente. Segundo ela, o discurso hegemônico do EBES trataria as necessidades das pessoas como algo autoevidente, localizado em dimensões que estariam além da disputa. Desse modo, as normas e suposições implícitas dos sistemas moldariam as práticas do *Welfare* e deveriam ser pensadas como “padrões institucionalizados de interpretação das necessidades” (Fraser, 1989, p.146).

Um dos reflexos dessa interpretação estaria nas diferenças de gênero, no processo de requerimento e funcionamento dos benefícios do bem-estar. Ao analisar, por exemplo, o sistema de bem-estar americano, Fraser aponta que os programas de “seguridade social”

estariam associados ao universo masculino, enquanto os de “assistência social” seriam associados invariavelmente às mulheres. Nos EUA, os primeiros programas são contributivos, com níveis de benefícios uniformes em todo o país, demandam menos esforços de elegibilidade e são menos controlados e vigiados por parte do Estado. Seus beneficiários são, frequentemente, vistos como portadores de direitos e, portanto, não estigmatizados. Sua demanda seria individual (Fraser, 1989, p.151). Em contraste, os programas “feminizados” possuiriam níveis de benefícios irregulares e frequentemente insuficientes, sendo conhecidos pela humilhação à qual os/as seus/suas clientes estão submetidos/as. Demandariam alto nível de trabalho/esforço para se manter a elegibilidade e teriam forte componente de vigilância. Seus beneficiários são vistos como “clientes da caridade pública ou falhas do sistema” e a demanda para esse programa seria feita em nome das famílias e não do indivíduo (Fraser, 1989, p. 152).

O que integraria os dois tipos de programa, conforme afirma a autora, seria a divisão sexual do trabalho, baseada na divisão entre as esferas pública e privada e, no consequente, modelo de família – “homem provedor/mulher dona de casa”.

1.3.4 Estados “Women-friendly” a regimes que levem em consideração as análises de gênero: novos aportes feministas à área

A análise da estrutura patriarcal do EBES é apenas parte da literatura feminista nessa área, marcada por uma posição pessimista em relação aos regimes de Bem Estar. Algumas autoras buscaram identificar quais elementos contidos no EBES poderiam desafiar as desigualdades estruturais de gênero e garantir bases mais efetivas para o exercício da cidadania das mulheres. Orloff (1993), por exemplo, critica a reprodução do funcionalismo em algumas análises feministas, quando afirmam que o EBES reforçaria as relações de dominação e exploração sobre as mulheres – ele seria funcional em relação à permanência do patriarcado e, sobretudo, para o alcance do lucro, no e para o capitalismo. Segundo a autora, “como resultado das várias lutas políticas, o Estado pode oferecer importante recurso político para as mulheres e outros grupos oprimidos” (Orloff, 1993, p.304).

Nesse sentido, mesmo Carole Pateman (1989) dedicou parte de sua reflexão a esse domínio. A autora apontou que mesmo que o EBES levasse em conta as mulheres como dependentes do homem, ele criaria benefícios que poderiam torná-las economicamente independentes. Ela relativiza a ideia de algumas feministas, que acusam o EBES de “transferir” a dependência das mulheres dos homens para o Estado:

“Existe uma diferença crucial entre a construção da dependência das mulheres aos homens e ao Estado de Bem-Estar. No primeiro caso, cada mulher vive com o homem o qual a benevolência, ela depende; cada mulher está (na frase extraordinariamente apta de John Stuart Mill) em um “estado crônico de combinação entre suborno e intimidação”. No Welfare State, cada mulher recebe o que é dela por direito e ela pode, potencialmente, juntar-se a outras cidadãs para reforçar seu direito de reivindicação. O Estado tem um enorme poder de intimidação, mas a ação política ocorre coletivamente no terreno público e não atrás da porta fechada da casa, onde cada mulher tem que contar com sua própria força e recurso (Pateman, 1989, p. 200, tradução nossa).

A autora também destaca que as mulheres seriam as principais envolvidas nos serviços de bem-estar, como receptoras ou trabalhadoras desses equipamentos. Isso significa que as mulheres teriam um potencial importante para a ação política, de modo a não apenas proteger os benefícios contra seu desmantelamento e privatização, mas também para utilizá-los a seu favor e contra o sistema, transformando-o. No entanto, Pateman acredita que essas transformações não seriam feitas apenas pelas mulheres. A luta feminina teria de ser aliada a outras lutas, por exemplo, do movimento sindical, de modo a reivindicar melhores condições de vida e efetiva participação política de todos, cidadãos e cidadãs na democracia.

Esse argumento também é apontado por Frances Fox Piven (1990), em sua análise do sistema de bem-estar americano. O potencial de ação política das mulheres, dado o seu envolvimento na estrutura do EBES, seria reforçado pela potencial aliança entre mulheres de diferentes classes sociais. As trabalhadoras do sistema teriam mais condições de educação e pertenceriam às classes médias, mas estariam estruturalmente ligadas às mulheres pobres, maiores beneficiárias desse sistema. Além disso, a autora argumenta que a estrutura do EBES ajudaria a criar novas estratégias e formas de solidariedades intragênero e produziria novas questões políticas que cimentariam e estimulariam tais solidariedades. Por fim, a autora conclui que, com a erosão da família tradicional e a posição deteriorada, precária e subalternizada das mulheres no mercado de trabalho, o futuro das trabalhadoras e beneficiárias do bem-estar estaria intimamente ligado ao dos programas do EBES. Portanto, as mulheres deveriam “defender os programas, expandi-los e reformá-los. Elas devem, em resumo, exercer poder político” (Fox Piven, 1990, p. 261).

Outra autora, Helga Hernes (1987), foi reconhecida por seu termo controverso “*Welfare State woman-friendly*”. Com essa designação, a autora se referia aos regimes de bem-estar dos países escandinavos que, segundo concluiu, seriam verdadeiros estados “amigos das mulheres”, por adotarem amplas condições de licença maternidade e paternidade, extenso serviço público de cuidados com crianças e idosos, além de uma alta proporção de representação política das mulheres. Como apontou a autora:

“ (...) um estado “woman-friendly” permitiria às mulheres ter uma relação natural com suas crianças, seu trabalho e sua vida pública... um estado “woman-friendly” não forçaria homens e mulheres a tomar escolhas difíceis ou permitiria tratamento injusto baseado no sexo. Em um estado “woman-friendly” as mulheres vão continuar tendo bebês e terão outros caminhos abertos para sua própria auto-realização. Em tal Estado, as mulheres não deverão ter que fazer escolhas que demandam maiores sacrifícios delas que dos homens” (Hernes Apud Borchorst; Siim, 2008, P. 209, Tradução Nossa).

Desse modo, a autora leva em conta a divisão entre os âmbitos público e privado. Os Estados “woman-friendly” alterariam essa relação público-homem e privado-mulher, incluindo nas responsabilidades públicas do Estado o trabalho voltado para os cuidados com as pessoas.

As autoras Borchorst e Siim (2008), por sua vez, analisam as contribuições e principais críticas dos argumentos de Hernes. Na visão das duas pesquisadoras, a força da análise de Hernes estaria na relação teórica entre igualdade social e representação política, e na exposição dos múltiplos papéis exercidos pelas mulheres (mães, trabalhadoras e, sobretudo, cidadãs).

As críticas, no entanto, foram várias: (a) sua negligência quanto à interseccionalidade inerente às desigualdades de gênero (que incluiria outras formas de opressão, sobretudo nas diferenças de classe, raça e etnia); (b) sua aplicação restrita à Escandinávia; (c) sua visão de um único caminho possível para se acessar/alcançar a equidade de gênero (através da representação política e participação feminina na economia); (d) a falta de uma análise sobre a violência doméstica frequentemente vivida pelas mulheres. Ela também teria (e) subestimado a importância das diferenças culturais e tratado “as mulheres” como um grupo homogêneo, com os mesmos interesses e vontades, negligenciando as diferenças intragênero (Borchorst; Siim, 2008).

Apesar dessas críticas, nos parece que o desenvolvimento analítico de Hernes, entre outras autoras, contribui para se pensar criticamente o EBES, desta vez com outras lentes, para entender o papel do Estado na conformação e alteração das distintas hierarquias de gênero. Apesar da análise dos regimes escandinavos ainda provocar ceticismo, quanto ao alcance efetivo de um Estado “*women-friendly*”, o esforço teórico de Hernes nos oferece uma dimensão normativa importante nesse sentido. Em outras palavras, se os Estados ainda não chegaram a ser “*women-friendly*”, nem na Escandinávia, ao menos existiria algum tipo de esforço teórico em imaginá-los. Só a partir desse exercício é que seria possível reunir forças para, efetivamente, “despatriarcalizar” o Estado. Como afirma Godinho (2007):

“A ação do Estado é central para o reforço ou a alteração das dinâmicas que atravessam as relações sociais de sexo. Por um lado, é agente importante na manutenção das desigualdades entre mulheres e homens; por outro, o discurso da igualdade e da cidadania universal que sustenta a concepção de Estado e de política desenvolvida na modernidade, permitiu a exposição das contradições decorrentes da exclusão das mulheres dos marcos desta cidadania. As contradições se ampliam com a expansão de direitos sociais, em especial a partir dos parâmetros difundidos pela proposta de criação de um Estado de Bem-Estar Social” (Godinho, 2007, p. 54).

Passemos, agora, ao debate sobre alguns avanços que consideramos importantes sinalizar, nessa rica disputa entre as teóricas feministas e o debate a respeito da reformulação do Estado contemporâneo – a discussão do “feminismo estatal”.

1.4 O Feminismo Estatal

O conceito de “*State Feminism*” tem sua origem nos estudos feministas sobre o Estado de Bem-Estar Social da década de 80. Porém, ainda hoje, seu significado é bastante variado e não está livre de controvérsias. Parte desse debate deriva das múltiplas formas de se conceber o desenho de um Estado – como vimos anteriormente. Algumas feministas acreditam que o conceito seria, na verdade, um grande paradoxo (Lovenduski, 2005, p. 5).

Apesar disso, o termo tem sido comumente utilizado, principalmente em estudos focados nos países centrais do Norte Global. Sua introdução marca a “emergência de um novo conjunto de relações Estado-sociedade” e uma “visão engendradora da ação estatal para a análise empírica e comparativa” (Mcbride; Mazur, 2008a, p. 244).

O Feminismo Estatal, por sua vez e segundo suas principais autoras, teria passado por três fases de desenvolvimento, cada uma refletindo um conjunto de perspectivas e distintas formas de leitura. A primeira fase compreenderia os estudos a respeito dos Estados nórdicos nos anos 80, a segunda fase abordaria os estudos sobre as “femocratas”, oriundos especialmente da Austrália, durante os anos 90 e, por fim, sua última fase, caracterizada por estudos comparativos internacionais, desenvolvidos de 1995 até os dias de hoje.

O conceito “*State Feminism*” começou a ser elaborado a partir das contribuições feministas de autoras dos países nórdicos, analisando as políticas de bem-estar daquela região. Segundo Macbride e Mazur (2008a), nesses países não houve forte presença de um movimento feminista autônomo, que se caracterizava pela “aversão” ao Estado patriarcal. Ao contrário, as feministas nórdicas estavam muito mais dispostas a se engajar e a participar das estruturas estatais (p. 246). Para elas, o Estado poderia ser visto como um espaço importante de produção e promoção de justiça social, por meio de políticas redistributivas.

Esse conceito foi cunhado pela primeira vez pela teórica Helga Hernes (1987), juntamente com sua reflexão a respeito dos Estados “women-friendly”, discutidos no tópico anterior. Segundo a autora, esse conceito de feminismo possui duas dimensões: (1) “vindo de cima”, na forma de políticas sociais e de promoção da igualdade de gênero, a partir do próprio Estado; (2) “vindo de baixo”, a partir da mobilização das mulheres em atividades políticas e culturais no âmbito das organizações da sociedade civil (Hernes, 1987, p. 15).

Como afirmam Borchorst e Siim (2008), essa posição contrasta com a concepção generalizada de que o “feminismo estatal” refletiria apenas o aparato institucional de mulheres, responsável pela implementação de políticas de igualdade de gênero (Borchorst; Siim, 2008, p. 210). Desse modo, o conceito pretende ir além, levando em conta as condições de construção da cidadania das mulheres e seu envolvimento real e efetivo nas elites políticas, com a participação nos partidos e nas mobilizações promovidas pelas mulheres de diferentes movimentos e associações.

Além disso, segundo Hernes (1987), o feminismo estatal também seria um elemento desencadeador de políticas “women-friendly”, permitindo que “as mulheres tenham uma relação natural com suas crianças, seu trabalho e sua vida pública” (Hernes, 1987, p.15). Apesar da autora criar um conceito mais abrangente, muitos dos seus aspectos mantiveram-se até hoje bastante imprecisos. Entre essas imprecisões, destaca-se a própria definição de feminismo ou o que significaria, especificamente, falar de um “feminismo de baixo”, e de sua relação com os mecanismos institucionais de mulheres.

As feministas australianas, por sua vez, elaboraram uma noção de feminismo estatal associado “às atividades de mulheres individuais no Estado” (Mcbride; Mazur, 2008a, p. 248), criando o termo “femocrata” para se referir a elas. Segundo Mcbride e Mazur, as australianas partiram da noção de que as mulheres inseridas nas arenas específicas do Estado seriam capazes de promover uma agenda realmente feminista, para questionar o patriarcado do/no Estado e, talvez, até eliminá-lo. Portanto, seus desenvolvimentos teóricos se relacionavam à análise da burocracia estatal no interior das hierarquias governamentais. As femocratas seriam atrizes significativas para a adoção e sustentação de uma agenda realmente feminista em um determinado governo e Estado.

Dentre as fraquezas desse conceito, está a dificuldade em determinar quem seria, ou não, femocrata e a falta de uma discussão mais elaborada sobre o papel efetivo dos movimentos de mulheres no processo de construção de uma agenda considerada feminista.

Por fim, a fase atual de desenvolvimento do conceito de “*State Feminism*” tem sido marcada pelos esforços teóricos para se desenvolver uma perspectiva comparada e maior

atenção aos mecanismos institucionais de mulheres (MIMs), como objetos principais das análises (Mcbride; Mazur, 2008a). Nessa perspectiva, o feminismo estatal poderia ser entendido, simplesmente, como “*advocacy* das demandas dos movimentos de mulheres no interior do Estado” (Lovenduski, 2005, p. 4) ou se referir “às ações dos mecanismos institucionais de mulheres para incluir as demandas e atrizes do movimento de mulheres no interior do Estado, de modo a produzir resultados feministas nos processos políticos e impacto social ou ambos” (Mcbride; Mazur, 2008a, p. 255)

O conceito de “*State Feminism*” possuiria, assim, algumas dimensões: a presença de, ao menos, um MIM; a presença do discurso e de atrizes do movimento de mulheres; a inclusão, pelos MIMs, das demandas e atrizes do movimento de mulheres no âmbito do Estado; a relação entre o MIM e o movimento de mulheres produziria resultados que poderiam ser considerados “feministas”, sobretudo em termos dos processos políticos e seus impactos sociais. Nesse contexto, o conceito de feminismo estatal seria mais contínuo do que dicotômico e, portanto, poderia ser pensando como um “tipo ideal” – quanto mais dimensões das descritas acima houver numa situação estatal analisada, mais esse Estado registraria a presença do feminismo estatal.

Durante a década de 90, os estudos dessa literatura estavam mais preocupados em determinar: como os MIMs incluiriam as demandas dos movimentos de mulheres; em que condições a aliança entre esses atores aconteceria; o grau de sucesso e a efetividade de tais órgãos em introduzir as ideias feministas nos temas tradicionais dos *policymakers* (Mcbride; Mazur, 2010).

Mais recentemente, outras reflexões têm sido organizadas. Segundo Kantola e Outshoorn (2007), houve mudanças significativas no Estado e no papel dos mecanismos institucionais de mulheres, na última década do século XXI, ao menos nos países do Norte Global. Para as autoras, essas transformações estariam associadas, especialmente, aos efeitos da globalização, da regionalização, da reestruturação dos sistemas de bem-estar, das privatizações, do aumento das formas de governança de multinível, além da introdução de padrões de transversalidade de gênero mais efetivos nas políticas públicas e do espriamento da noção de diversidade no âmbito da gestão pública (Kantola, Outshoorn, 2007, p.1). Nesse contexto, elas questionam se os MIMs foram capazes de desenvolver, manter ou reforçar seus papéis efetivos no contexto das muitas transformações políticas que caracterizaram os regimes de incerteza, complexidade e risco, associados ao capitalismo contemporâneo.

O conceito, no entanto, gerou um importante debate e algumas críticas foram substanciais. A primeira foi mencionada anteriormente e tem a ver com o ceticismo que

algumas feministas cultivam em relação ao engajamento das mulheres em alterar os padrões de funcionamento do Estado patriarcal. Elas ainda questionam se os mecanismos institucionais de mulheres são realmente feministas e quais os reais motivos para que os governos criassem tais mecanismos. Para essas feministas, o comprometimento dos governos seria muito mais retórico do que real, bastando verificar o baixo orçamento dos MIMs em várias regiões e países (Kantola, Outshoorn, 2007). Além disso, algumas autoras alertaram para a possibilidade de ocorrer uma efetiva cooptação das demandas das mulheres, sua transformação em objetivos não-feministas ou o enfraquecimento do movimento de mulheres devido à influência exercida pelos órgãos de coordenação de políticas de igualdade de gênero.

Entretanto, consideramos que a potencialidade do conceito reside, como afirmam McBride e Mazur (2008), na sua capacidade de relacionar as atrizes e as principais ideias dos movimentos de mulheres com as estruturas governamentais e o desenvolvimento de políticas públicas, visando a construção de uma agenda efetivamente feminista. Segundo as autoras:

“Os MIM’s que promovem objetivos feministas são instituições que remarcam os padrões patriarcais e de preconceito de gênero dentro do Estado; mais que um instrumento para promoção do Estado masculino, eles são um meio para acabar com este tipo de Estado. Assim, estudar o feminismo estatal, tem grande potencial para contribuir com teorias que já tem um componente de gênero, como para as que negligenciaram a adoção do gênero” (Mcbride; Mazur, 2008a, p. 252).

1.5 Concepções para novas sínteses sobre o Estado

A partir dessa detalhada narrativa sobre as incursões teóricas feministas sobre o Estado, seria importante e apropriado conceituar o Estado, a partir de novas lentes. Apesar de toda a literatura acima revista ser de uma riqueza incalculável, existem contribuições importantes de outras teóricas, algumas do feminismo do “Sul Global”⁸, que poderiam ser muito úteis para situar as concepções feministas de Estado, que nesta dissertação servirão como moldura.

Sonia Alvarez (1990) critica a literatura americana sobre as mulheres e a política, por ser pouco útil para se pensar o contexto latino-americano e por conter uma ideia homogênea das mulheres, dando, portanto, pouca atenção ao contexto histórico e à interconexão entre

⁸ O termo Sul Global é entendido aqui, na concepção de Grovogui (20110), como um movimento multifacetado em busca de uma comunidade internacional pós-colonial; um conjunto de práticas, atitudes e relações que negam as práticas culturais e institucionais do colonialismo e imperialismo (Grovogui, 2011, p.177). Nesse sentido a cartografia imaginada do Sul Global, herdada da configuração do terceiro mundo, é formada por um mapa real, sobreposto de outros mapas. Nesse sentido, compreende a América Latina e os países de passado colonial na África e Ásia.

gênero, raça e classe nas análises. De acordo com Shirin Rai (1996), o feminismo ocidental e sua teoria de Estado ignoraram amplamente a experiência das mulheres do terceiro mundo, que desenvolveram perspectivas diferentes e alternativas ao modo “suspeito, medroso, raivoso e hostil com que as feministas ocidentais trataram o Estado” (p.6). Como nos mostra Mohanty (2003), as teorias feministas ocidentais apresentariam uma visão distorcida e reducionista a respeito das mulheres e dos feminismos no terceiro mundo, vistas como “ignorantes, pobres, pouco escolarizadas, comprometidas com a tradição, vinculadas ao doméstico e à família, vitimizadas”, etc. (p.22).

A partir dessas críticas, Shrin Rai (1996) compreende o Estado de uma forma própria, como “uma rede de relações de poder que existem em cooperação e também em tensão, compostas de formas econômicas, políticas, legais e culturais, que interagem entre si e contra si” (p.5). Nesse sentido, o Estado pode ser visto como um terreno fraturado, que oferece tanto perigos, quanto recursos, para os movimentos de mulheres.

Além disso, segundo a autora, há diferenças fundamentais na relação entre as mulheres e o Estado, nos países ocidentais e de terceiro-mundo. Nos últimos, a extensão em que as mulheres são “tocadas” pelo poder regulatório do Estado é amplamente maior (Rai, 1996, p.16). Além disso, os Estados do Sul são reconhecidos por seu alto nível de violência. Isso significa, conforme a autora, que o Estado “só se aproxima quando as mulheres “transgridem” sua fronteira, nas várias áreas da vida pública e privada (p. 18). Por fim, Rai argumenta que o Estado não pode ser visto como unitário e, portanto, não “toca” as mulheres da mesma maneira e nem de modo universal.

Sonia Alvarez (1990), ao discutir o Estado no contexto latino-americano, afirma que ele não é monoliticamente o representante dos interesses masculinos. Para manter sua legitimidade, o Estado deve parecer autônomo frente os interesses patriarcais (p. 31). Nesse sentido, é possível que a luta de gênero exacerbe as contradições no seu interior. Alvarez admite que as mulheres não são objetos passivos, mas sujeitos ativos, das políticas estatais. A relação entre movimento de mulheres e Estado é, portanto, dinâmica e dialética (Alvarez, 1990).

Por fim, Sally Kenney, apesar de não ser uma teórica do Sul, consegue sintetizar uma noção feminista de Estado que tem consonância com os desenvolvimentos teóricos de Rai e Alvarez. Segundo Kenney, o Estado não é irreparavelmente patriarcal, mas uma:

“arena não neutra, estruturada contra os interesses das mulheres, mas relativamente autônoma, capaz de ocasionalmente ser perturbada por objetivos feministas e, talvez

ainda mais importante, uma arena onde tanto dano pode ser causado às mulheres, que as feministas não podem se dar ao luxo de abandoná-la” (Kenney, 2003, p.182)

Este capítulo buscou recuperar algumas das principais visões, desenvolvimentos teóricos e contradições existentes na literatura feminista que se relacionam com a instituição do Estado. Foi possível perceber, em grande parte das correntes que se engajaram nessa discussão, a tentativa de corrigir a falta do debate sobre as relações de gênero nas análises *mainstream*. Esse, portanto, pareceu ser o ponto de partida mais comum entre diferentes correntes analíticas aqui referenciadas. Outro aspecto, que perpassa a literatura feminista dessa área, se encontra na dicotomia “dentro/fora”, ou seja, no reforço da presença de apenas duas estratégias acadêmico-políticas que pareciam ser possíveis ao se abordar o Estado: (a) manter-se “autônomas” e não se engajar em seu interior, (b) ou participar das suas estruturas, correndo riscos de cooptação e perda de radicalidade da/na sua agenda.

A ordem e disposição das correntes, ao longo desse artigo, apesar de não respeitar uma lógica estritamente cronológica ou histórica, tratou de evidenciar as transformações no interior dessas análises. É possível perceber que tal movimento parte de uma visão mais pessimista (ou maniqueísta), que parece se expandir numa visão mais otimista (ou mais plural). Esse movimento corresponderia também a transformações no escopo da própria estrutura estatal, na consolidação das democracias contemporâneas, no desenvolvimento dos mecanismos de participação cidadã e de novos instrumentos de gestão pública, levando em consideração as diversidades e transversalidades inerentes às relações de gênero e, por fim, à própria dinâmica de institucionalização das questões de gênero no interior do Estado. Dessa forma, as relações entre sociedade e Estado tornaram-se, a partir da descrição desse percurso, certamente mais estreitas e complexas.

No entanto, esse contexto é permeado de inúmeras contradições e, como dito anteriormente, o patriarcado tem igualmente se transformado e continua moldando nossas instituições, para garantir e sustentar a inserção subordinada das mulheres nas distintas dimensões da esfera pública. Com isso, retarda e muito os avanços das demandas e lutas feministas a partir dos movimentos sociais organizados. Se o Estado tem se tornado mais permeável às demandas das mulheres, também é verdade que a divisão sexual do trabalho, uma perene noção de família tradicional, os ataques ao exercício das liberdades sexuais das mulheres, assim como a manutenção de padrões que sustentam a violência sexista, continuam sendo uma constante, em quase todos os países, em alguns mais do que em outros.

Nesse sentido, os mecanismos institucionais de mulheres são criados a partir de uma forte pressão dos movimentos por mais espaço nas políticas públicas, com a “missão” de

atenuar e combater a presença do patriarcado no interior do Estado. Por parte dos governos, os MIMs podem acabar servindo mais como resposta retórica às mulheres, do que como um compromisso profundo com as transformações das desigualdades e hierarquias de gênero.

As vias analíticas alternativas, apresentadas ao final deste capítulo, podem ser frutíferas para apreciações feministas mais aprofundadas sobre o Estado, que fujam de perspectivas meramente essencialistas, homogeneinizadoras e de aversão a esse ator que, como afirma Sônia Alvarez (2000), “mexe conosco, sem que possamos nos livrar dele”.

No capítulo seguinte, analisaremos, a partir deste *frame*, o contexto latino-americano, mostrando o desenvolvimento do feminismo como um conjunto de ideias e práticas que tem organizado os sujeitos coletivos sociais e políticos femininos, colaborando para sua incorporação no interior das instituições estatais da região. A partir da análise das ondas do feminismo e da formação da agenda feminista na região, será possível compreender o papel dos mecanismos institucionais de mulheres no contexto de uma quarta onda feminista em curso na região. Além disso, serão examinados alguns fatores contextuais que, na América Latina, poderiam ter influência sobre a força dos MIMs.

2. ESTADO E AÇÃO POLÍTICA FEMINISTA NA AMÉRICA LATINA

O capítulo anterior buscou formar uma narrativa sobre as diversas incursões feministas na análise do Estado e o seu papel no ordenamento das relações de gênero contemporâneas. Alguns aspectos se sobressaem desse exame. O primeiro diz respeito à afirmação da existência de um Estado não neutro e não monolítico, que se diferencia dinamicamente no tempo e no espaço. A segunda constatação importante a ser destacada diz respeito ao potencial que tem o Estado, assim como os seus regimes de bem-estar, tanto para manter rígidos e intocáveis os papéis de gênero, quanto para transformá-los, modificando as hierarquias tradicionalmente estabelecidas entre os sexos. Além disso, é possível perceber os vários níveis em que o patriarcado se materializa como um sistema de dominação operante – que desfavorece principalmente as mulheres –, e se estende a um nível mais abstrato, que funciona articulado com outros sistemas de dominação, tais como o capitalismo e o racismo e um nível mais específico de gênero, em que se institucionaliza nas engrenagens sociais, políticas e também, claro, no Estado.

O presente capítulo tem como objetivo, então, compreender a luta política feminista no contexto latino-americano, a partir das formas e especificidades da construção da cidadania das mulheres, da edificação do Estado moderno na região e do contexto institucional e democrático atual. Será explorado, com algum detalhamento, o processo dinâmico de formação e institucionalização da agenda feminista e de gênero, e os condicionantes da adoção das várias políticas de igualdade de gênero e da implantação dos mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos.

2.1 Estado, patriarcado e cidadania das mulheres na América Latina

No capítulo anterior, especificamente na análise sobre o Estado de Bem-Estar-Social, foram discutidas as noções em que se baseava a cidadania das mulheres nesse contexto. A rígida divisão liberal entre a esfera pública valorizada e a esfera privada subordinada, a histórica construção das mulheres como seres dependentes dos homens (Pateman, 1989) e a falsa universalidade do discurso genérico sobre os direitos, entre outros aspectos, contribuíram para uma precária construção de cidadania para as mulheres.

Na América Latina, o processo de luta e reivindicação por direitos de cidadania para as mulheres se deu num contexto específico em que se articularam formas próprias de patriarcado, de Estado e aspectos importantes de nossa herança colonial compartilhada.

Segundo Maxine Molyneux (2008), para se pensar a cidadania na América Latina é preciso recuperar determinadas questões históricas e contextuais da região. Os três séculos de colonialismo espanhol e português marcaram profundamente os sistemas de direito, da religião, a linguagem, a economia, a demografia e também as formas racializadas de exclusão que foram entre nós constituídas (Molyneux, 2008, p. 29). O sistema colonial já atribuía direitos diferenciados entre homens e mulheres, impondo às últimas a obrigação de servir e de obedecer aos homens (pais e maridos).

A construção dos Estados modernos pelas elites latino-americanas, em meados do século XIX, foi calcada nos princípios liberais convencionais. No entanto, como afirma a autora, na passagem do “patriarcado colonial para o contratualismo liberal, a autoridade e o privilégio masculinos seguiram predominando nas esferas pública e doméstica” (Molyneux, 2008, p.30). A Igreja Católica, desde a experiência da colônia, manteve seu poder e influência patriarcal, funcionando – ainda hoje – como uma força interruptora de transformações emancipatórias para as mulheres no escopo das relações de gênero, tendo hoje um papel importante na manutenção de papéis tradicionais, principalmente no campo sexual e reprodutivo das mulheres.

O privilégio patriarcal na família e na sociedade foi sendo transformado e ressignificado, ao mesmo tempo em que se manteve operante em certos grupos e classes sociais (Molyneux, 2008). Sua debilidade foi se dando, principalmente, devido aos esforços dos movimentos organizados de mulheres e às transformações, fruto da modernidade capitalista. Tatau Godinho (2007), ao recuperar análise de Carole Pateman, desenvolve teoricamente a relação entre o liberalismo e o patriarcado. Segundo a autora, a princípio os dois sistemas são antagônicos – a primeira doutrina seria individualista e igualitária e o patriarcado, em oposição, impulsionaria relações hierárquicas de subordinação das/para as mulheres. A conciliação entre ambas se daria, exatamente, na manutenção do “ideal subversivo da igualdade e da liberdade como direitos universais pela exclusão das mulheres, explicada por seu confinamento ao mundo privado” (Godinho, 2007, p.26).

Como afirma Valdivieso (2012), o desenvolvimento histórico da cidadania na América Latina, desde o processo de colonização, se baseou no padrão de dualidade “inclusão/exclusão”, isto é, enquanto se desenvolviam amplos inventários normativos de direitos de cidadania para alguns grupos, na prática, produzia-se uma exclusão de fato de outros (grandes) grupos populacionais, entre eles as mulheres e a população negra e indígena, por exemplo. Esse padrão se mantém no século XX, quando a construção dos direitos cidadãos foi marcada por noções hierarquizadas sobre o gênero (Molyneux, 2008). O modelo

de cidadania, assim como os modelos que orientaram boa parte dos Estados de Bem-Estar Social que foram construídos no Norte Global, hipervalorizaram o aspecto produtivo (e, portanto, o âmbito público), em detrimento do reprodutivo (âmbito privado) (Valdivieso, 2012).

Além disso, como afirma Godinho, se em um primeiro momento as mulheres foram excluídas da cidadania, também por estar associadas à natureza e à função da maternidade/reprodução, posteriormente a conquista da cidadania se deu, muitas vezes, nessa chave. Seu papel de mãe e o respeito a essa especificidade impulsionou (e ainda impulsiona) o acesso das mulheres a uma gama variada de direitos. Valdivieso (2012) identifica a relação entre a cidadania das mulheres e seu papel reprodutivo e familiar como um traço particular latino-americano.

A conquista de direitos de cidadania pelas mulheres foi fruto das lutas políticas feministas, no início do século XX. Apesar das mulheres já se organizarem desde muito antes na região, é nesse período que elas passaram a ter reconhecidos seus direitos de voto, o direito ao divórcio, à educação formal, à propriedade e herança, entre outros⁹. Esses direitos, conforme afirma Molyneux, não se desenvolveram de maneira equitativa entre os países da região, nem foram usufruídos da mesma maneira por todas as mulheres. Segundo a autora, as mulheres indígenas, por exemplo, pouco se beneficiaram das reformas legais desse período (Molyneux, 2008).

Como afirma Valdivieso (2012), o feminismo contribuiu para reivindicar a necessidade de alterar as formas de dominação e da ordem patriarcal, trazer à tona as questões do âmbito privado para o público, evidenciar o caráter não neutro da cidadania e reconceituar essa noção, a partir da crítica ao liberalismo excludente, além de conseguir apresentar demandas significativas aos conteúdos dos direitos de cidadania em diferentes momentos históricos. Como afirma a autora:

“Para o feminismo, a cidadania é um processo em permanente construção sociocultural, multidimensional, um princípio articulador flexível e contextualizado, das diferentes situações em que nos localizamos, como sujeitas diversas nas relações de poder, que nos deve garantir o reconhecimento pleno de nossos direitos, a partir de nossas especificidades, heterogeneidades e diferenças. A cidadania das mulheres se construiu nas dinâmicas de resistência e conflito com a ordem patriarcal, através de práticas sociais que tem estado empenhadas na desconstrução das identidades patriarcais; foi e é, um processo histórico dialético e heterogêneo (Sánchez Olvera, 2006)” (Valdivieso, 2012, p.24).

⁹ Esse período é conhecido como a primeira onda do feminismo.

A partir dessa breve recuperação do conceito de cidadania e do seu significado para a luta política feminista na América Latina, bem como para o questionamento do sistema patriarcal, faremos uma revisão do desenvolvimento das lutas feministas da região e sua relação sempre tensa com o Estado. Como veremos, em cada momento histórico e em cada contexto político, o feminismo teve características diferentes de se organizar e de localizar o Estado no bojo de suas estratégias de atuação. Além de caracterizar as ondas do feminismo, faremos um debate sobre o contexto mais atual da região, pensado a partir da proposição de uma “quarta onda” feminista, conforme desenvolvimento teórico sustentado por Marlise Matos (2010) e ainda em curso no período atual.

2.2 As ondas do feminismo e a relação entre os movimentos de mulheres e o Estado na região

A dicotomia “dentro/fora” desenvolvida por Kantola (2006), explicitada no capítulo anterior, tem permeado historicamente as reflexões feministas sobre o Estado na América Latina. Como afirma Alvarez (2000b), essas reflexões remetem ao “que fazer com o Estado” – como conceituá-lo e como formular estratégias que levem em conta as suas estruturas. O objetivo desta seção é o de recuperar, brevemente, os contornos, as dinâmicas e os debates das lutas dos feminismos na região – especialmente a partir da segunda onda –, de modo a traçar a trajetória de algumas leituras feministas sobre o Estado e sobre como tal trajetória impacta significativamente o modo como as suas demandas vão ser (ou não) incorporadas e respondidas no interior das instituições políticas.

O desenvolvimento do feminismo na América Latina, especialmente a partir dos anos 70, contém diferenças significativas e trajetórias bastante diversas entre os distintos países da região. Como nos mostra Vargas (2008), podemos perceber que os feminismos latino-americanos são heterogêneos conforme – dentre outros aspectos importantes a serem demarcados –, os espaços de atuação, as identidades e temas específicos, e também segundo diferentes estratégias perante o Estado (2008, p. 142). Não obstante, é importante ter em mente que a construção das identidades feministas em cada país se deu a partir de um intenso e rico diálogo transnacional, e também a partir dos Encontros Regionais, das edições até hoje do Fórum Social Mundial, das arenas das organizações internacionais e regionais, entre outros. Nesse sentido, é possível dizer que haveria também uma trajetória compartilhada entre os distintos feminismos, uma “unidade na diversidade”, que é reconhecida pelos/as os/as atores/trizes sociais e políticos (Vargas, 2008; Alvarez, 2000a).

Nesse sentido, torna-se possível também o esforço de se reconstruir uma espécie de narrativa da trajetória feminista da região, tendo como nosso foco especial uma ampla reflexão e as diversas atuações no Estado. Como demonstrarei, essa reflexão e atuação moldam significativamente a identidade feminista da região, gerando oportunidades de ação, desencontros e dilemas profundos.

Antes de tudo, entendo ser necessário fazer uma breve reflexão sobre tal construção narrativa do feminismo, tendo-se como recurso analítico a ideia das “ondas”. Esse foi (e ainda é) tema de vários debates no campo dos feminismos, sendo apenas dois deles reproduzidos aqui, muito brevemente. O primeiro admite a ideia das ondas, porém diverge no entendimento quanto aos períodos demarcadores de cada onda, assim como sobre quantas ondas teriam sido desenvolvidas. Nesse bojo poderíamos identificar várias feministas dos países centrais globais, entre elas, Nancy Fraser (2007), ao caracterizar duas ondas feministas, sendo a última experimentada a partir de três fases. O segundo entendimento diz respeito à utilidade da ideia das ondas feministas para a América Latina e às diferenças entre as ondas que foram e estão sendo experimentadas no Sul Global, também levando em conta o desenvolvimento dos feminismos do Norte Global. Enquanto Femenías (2007) compreende o recurso das ondas como uma distorção que não seria adequada para se pensar o contexto próprio da região, outras autoras latino-americanas recorrem às ondas, no entanto, adaptando-as ao contexto local. É o caso de Celi Pinto (2003) e sua periodização em três ondas do feminismo brasileiro, assim como Valdivieso (2012), ao se remeter ao contexto da América Latina. Como veremos, a partir do desenvolvimento teórico de Pinto, Matos (2010) identificou uma “quarta onda” feminista, ainda em curso no século XXI, que servirá de base para a presente análise.

Assim, podemos afirmar que a segunda onda feminista emergiu durante os anos 70 e 80, em um contexto específico da América Latina, a partir da resistência e luta das mulheres contra o autoritarismo de Estado, as violências e a falta de cidadania no interior dos regimes militares. Grande parte das componentes dos movimentos era oriunda das organizações de oposição vinculadas à esquerda e à luta contra o capitalismo e pela democracia. Tais resistências se constituíram a partir de um exercício crítico significativo, de forte rejeição às práticas hierárquicas e androcêntricas até mesmo dessa esquerda, bem como da invisibilização e desconsideração a respeito da necessidade e o impacto de ocorrer igualmente um conjunto de transformações de gênero no âmbito da luta política geral.

Nalu Faria (2005) identifica outro setor, além deste referido ao movimento organizado em grupos autônomos, desta vez constituído de militantes partidárias, que atuavam nos movimentos de mulheres e pressionavam por mudanças no interior dos partidos de esquerda

em que militavam. A convivência entre esses setores foi marcada por tensões, muitas vezes, a partir da oposição entre as ditas feministas, isto é, as militantes de grupos autônomos e as chamadas “políticas” que atuavam nos partidos e, muitas vezes, não eram reconhecidas como feministas pelas primeiras (Faria, 2005).

Como afirma Vargas (2008), a tônica desse período foi subversiva e buscou articular a luta das mulheres com a luta de transformação geral da sociedade e da política. Molyneux (2008) identifica como uma das chaves para se compreender as campanhas pela cidadania das mulheres na região, naquele momento, a associação das reivindicações de/por justiça de gênero com os objetivos mais amplos, em especial aqueles relacionados aos direitos humanos e à restauração da democracia nesses países. Nesse sentido, a palavra de ordem do movimento era “democracia no governo: democracia na família”, ou ainda “democracia na casa e na rua”, entre outros (p.38). Faria (2005) identifica como um aspecto comum nos vários países da América Latina, a presença de uma articulação da ação dos movimentos feministas na luta pela redemocratização, construindo, assim, várias estratégias de articulação com outros movimentos sociais.

Em um contexto em que o Estado representava, com bastante frequência, a violência sobre os corpos das mulheres, o silêncio das demandas de participação e a impermeabilidade a respeito das questões da igualdade, os feminismos desse período se construíram em uma posição de clara aversão ao Estado. Como afirma Alvarez (2000a), a autonomia significava, nessa época, a independência e oposição absolutas tanto ao Estado, quanto às posições ideológicas de esquerda. Para um movimento que emergia e buscava delimitar seus contornos, a defesa de espaços próprios de organização e, em especial, de autodeterminação das pautas e das prioridades, tornou-se central, o que explica, em certa medida, as tensões entre as mulheres organizadas dessa época.

Essas concepções foram amplamente debatidas e construídas durante os Encontros Feministas Latino-Americanos e do Caribe, ocorridos ao longo da década de 80. Como afirmam Alvarez *et all* (2003), nesses encontros, a autonomia passou a ser entendida como “independência de qualquer organização que considere a batalha pela liberação das mulheres um objetivo secundário” (Barrig *apud* Alvarez *et all*, 2003, p. 546), reafirmando a independência em relação às organizações gerais de esquerda, aos partidos políticos, às agências de cooperação e, com certeza, ao Estado. Para Vargas, as mulheres organizadas nesse período:

“[...] questionaram os limites discursivos estabelecidos e politizaram problemas até então despolitizados, criaram novos públicos para seus discursos, novos espaços e

instituições nas quais estas interpretações opositoras puderam desenvolver-se e de onde puderam chegar a públicos mais amplos” (Vargas, 2008, p. 137).

A partir de meados dos anos 80 e nos anos 90, muitos países latino-americanos passaram a transitar para governos democráticos. Outros países, principalmente na América Central, sofreram com longos períodos de conflitos internos e violentas lutas políticas. O clima da região nesse período foi marcado por forte pressão dos grupos sociais, incluindo o movimento de mulheres e feminista, por reformas constitucionais, participação política e transformações institucionais. No contexto internacional, as Conferências Mundiais da ONU, voltadas para temas sociais, passaram a influenciar as agendas governamentais dos países da região.

Segundo Céli Pinto (2003), esse período foi marcado por uma terceira onda do feminismo, caracterizada por aquilo que a autora define como “feminismo difuso”, com foco nos processos de institucionalização, na discussão das diferenças entre as mulheres e das novas formas de organizar-se coletivamente (PINTO, 2003, apud MATOS, 2010, p. 68). Como afirmam Alvarez (2000a) e Vargas (2008), o feminismo na região pluraliza-se a partir da expansão dos espaços de articulação das políticas feministas: a partir do aumento da visibilidade e força de outras identidades do feminismo – feminismo negro, lésbico, popular, organização das mulheres sindicalistas, das trabalhadoras rurais, etc.; a partir do envolvimento de parte das feministas que se deslocam das organizações feministas autônomas para tentar influir e participar da política eleitoral; a partir das novas oportunidades de interação em uma gama de instituições.

Segundo Alvarez, esse “descentramento saudável” do feminismo na região deu margem a um “campo de ação expansivo, policêntrico e heterogêneo, que abarca uma vasta variedade de arenas culturais, sociais e políticas” (Alvarez, 2000a, p. 386). Esse descentramento gerou também uma expansão da agenda feminista e de gênero – passa-se a circular das questões específicas relativas às mulheres para as leituras de gênero das questões gerais.

A relação do feminismo com o Estado, portanto, se transformou. A defesa da autonomia absoluta perdeu fôlego e deu lugar a uma ideia de “autonomia engajada” - compatibiliza-se o diálogo e negociação com os movimentos e os partidos de esquerda e também com as instituições dominantes, “sem perder a identidade feminista” (Alvarez *et all*, 2003, p. 547). Nesse sentido, os feminismos latino-americanos vão ocupar e criar canais de interlocução com o Estado e disputar suas interpretações em relação às questões de gênero (Vargas, 2008). Para fazer frente a esses novos canais, as formas de organização das

feministas também se transformaram. Os movimentos e coletivos autônomos de mulheres passam a conviver com a crescente institucionalização das organizações feministas e sua profissionalização, com o processo em curso de “onguização” e construção de articulações e comissões, criadas para intervir nas organizações internacionais e regionais, e impulsionadas, sobretudo, pelo processo de preparação da IV Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim, na China, em 1995 (Vargas, 2008).

Essa nova realidade coincidiu com o período em que toda a América Latina, influenciada pelas instituições financeiras internacionais e apoiada pelas elites locais, passou a implementar um conjunto das políticas neoliberais, que diminuiriam as formas de engajamento do/no Estado e buscaram reforçar as arenas do mercado como mediadoras das relações sociais. A implementação dessas políticas mostrou-se incapaz de criar as bases sociais para se atingir a estabilidade econômica. Elas acentuaram o forte processo de concentração de renda e substituíram o desenvolvimento nacional pela estabilidade financeira. O controle da inflação gerou enorme dívida pública e altas taxas de juros nos países. O desemprego cresceu significativamente, acompanhado da flexibilização das normas trabalhistas e da precarização dos postos de trabalho (Sader, 2008). Como apontam Draiber e Riesco (2009), a adoção dos princípios estabelecidos no Consenso de Washington pelos países latino-americanos também significou um severo desmantelamento das instituições estatais, principalmente daquelas relativas às políticas sociais. Novos serviços sociais passaram a ser oferecidos de maneira privada, atendendo apenas aos que podiam pagar, enquanto os setores médios ficaram desprotegidos e trabalhando em empregos cada vez mais precários (Draibe; Riesco, 2009, p.5-6).

Nesse contexto, as ONGs feministas, cada vez mais profissionalizadas e especializadas, apesar de avançar na introdução dos temas relativos ao gênero nas agendas nacional e internacional, tiveram uma atenção pouco organizada no sentido de criticar, pressionar e de transformar essa nova forma de organização do Estado. Segundo Schild (2000), o neoliberalismo torna a distinção entre Estado e sociedade civil cada vez mais branda. No contexto em questão, as ONGs passaram a ter o papel de fornecer e implementar algumas políticas públicas, enquanto o Estado esvaziou-se, em parte, dessa função. Como afirma Alvarez (2000a):

“Embora muitos avanços na política de gênero possam ser atribuídos à eficiência de organização e ao pragmatismo político dessas novas protagonistas do movimento, as críticas observam que ao assumir atividades encomendadas pelo Estado e por agências internacionais, as ONGs feministas atuam às vezes como organizações “neo” em vez de não governamentais. Em outras palavras, algumas ONGs parecem

prover serviços públicos que antes eram (e deveriam continuar a ser) de responsabilidade dos governos” (Alvarez, 2000a, p.402-403).

Em concordância com Alvarez, Nalu Faria (2005) propõe uma análise crítica da década de 90 para os feminismos na região. Por um lado, havia vários setores dos movimentos atuando de dentro do Estado, via capacitação profissional, consultorias e implementação de projetos, e, de outro lado, um Estado envolto em uma estratégia de ajuste estrutural e fiscal, esvaziava determinadas políticas públicas universais e também focais e as substituía por projetos pontuais, limitados, sem qualquer alcance sobre o conjunto mais geral das mulheres. No plano internacional, propagava-se um discurso “triumfalista”, de avanço das agendas das mulheres, em meio aos efeitos perversos do neoliberalismo sobre elas, principalmente as pertencentes aos setores e classes populares (p.19).

Tatau Godinho (2000) chama atenção para a confusão no entendimento da relação entre Estado e sociedade, por parte de determinados setores do movimento. Segundo ela, o fato de poucos movimentos se organizarem de maneira autônoma nesse período, reforça uma “visão de que democratizar o Estado pode ser um processo acrítico das instituições” (Godinho, 2000, p. 35). Em outras palavras, os movimentos que “entraram” no Estado acabam se responsabilizando pela manutenção das políticas para as mulheres, perdendo assim a capacidade de agir contra o neoliberalismo e os governos que o instituíram.

Para Vargas (2008), não é possível negar o avanço que esse processo de institucionalização proporcionou, ao fortalecer a influência dos feminismos nos espaços público-políticos e ao gerar uma melhor capacidade de proposição. Por outro lado, esse processo significou, especialmente para algumas atrizes, a perda de posição diante dos “assuntos macro” e a perda do “sabor das manifestações de rua e/ou criativas, inovadoras e audazes” (Vargas, 2000, p.140).

As divergências quanto à relação dos movimentos feministas e de mulheres perante o Estado marcaram significativamente os debates entre os diversos feminismos e acabaram sendo polarizadas em torno de duas posições conhecidas como: “institucionalizadas” e “autônomas”¹⁰. Os Encontros Feministas nos anos 90 e o processo de preparação para a Conferência de Beijing foram profundamente marcados por essas polarizações¹¹.

¹⁰ O sétimo Encontro Latino Americano que ocorreu em 1996 no Chile foi o ponto alto da polarização. No entanto, um grupo de mulheres apresentou uma terceira posição “*ni las unas, ni las otras*”, buscando fugir das representações maniqueístas (Alvarez et al, 2003, p. 557).

¹¹ Para uma análise detalhada dos Encontros e do processo de Beijing, a partir da polarização “institucionalizadas” e “autônomas” ver Alvarez *et al*, 2003.

A institucionalização de grande parte das organizações feministas provocou uma forte reação de parte dos movimentos, que viam nas transformações das ONGs feministas um desequilíbrio de poder no interior do próprio feminismo, com relação ao maior volume de recursos e profissionalização, em detrimento das organizações menores, que desenvolviam a maior parte das ações de base e tinham menos formalidade e recursos (Alvarez et all, 2003). Esta polarização surgiu quando “a preferência por líderes e por discursos mais amenos à política tradicional foi vista como uma ameaça à solidariedade feminista” (Alvarez *et all*, 2003, p. 551). A partir daí, as disputas se acirraram e o ideal de autonomia, em relação às arenas institucionais e à capacidade de definir suas próprias pautas e estratégias de ação, passaram novamente a ser expressos.

Enquanto as “institucionalizadas” eram entendidas como feministas pertencentes às organizações que mantinham canais formais de atuação junto aos governos e as agências de cooperação internacional, as que se diziam “autônomas” eram parte de coletivos e instituições feministas críticos e opositores, especialmente às expressões institucionais do patriarcado. Diziam não receber recursos financeiros do Norte Global, nem negociar com as organizações internacionais, governos e partidos (Vargas, 2008). Faria afirma que todo esse processo de disputas e contradições “desarmou, dispersou e despolitizou o movimento de mulheres. Enquanto este se concentrou na defesa de normatizações jurídicas e de políticas públicas focais, nestes tempos de neoliberalismo, o mercado reorganizou nossas vidas em todos os níveis, incluindo o subjetivo” (Faria, 2005, p. 20).

A despeito da falta de unidade dos feminismos latino-americanos em relação às estratégias de atuação *vis-à-vis* o âmbito público-político, as ideias e demandas feministas vão ser incorporadas rapidamente, como afirma Alvarez (2000a), pelos Estados e as sociedades da região. Segundo a autora, as novas constituições democráticas incorporaram a ideia/princípio central e norteador/a da igualdade de gênero, proliferaram instituições ligadas à implementação de ações para políticas relacionadas às mulheres, tais como as delegacias especializadas da mulher, a lei de cotas para representação política das mulheres passou a ser adotada amplamente, a agenda de desenvolvimento da ONU passou a considerar central a “questão da mulher” e, por fim, os mecanismos institucionais de mulheres foram criados em todos os países da América Latina. Alvarez também chama atenção para o fato de que a adoção das reivindicações das mulheres nos discursos oficiais da ONU e dos governos não significou, necessariamente uma implementação efetiva. Muitas vezes, essa inclusão foi “parcial e seletiva” (Alvarez, 2000a, p. 398). Faria (2005), como dito anteriormente, identifica

nesses discursos certo “triumfalismo” que não condizia com a situação da imensa maioria de mulheres latino-americanas (p.18).

A partir do novo milênio a polarização em torno da institucionalização dos feminismos se arrefece. Se por um lado, o grupo das “autônomas” passou por um processo de fragmentação e de intensificação dos conflitos internos, por outro, parte das “institucionalizadas” passaram a fazer uma autocrítica a respeito da sua atuação (Alvarez *et al*, 2003). Além disso, outros movimentos e redes feministas emergiram em torno de uma forte crítica ao neoliberalismo, como a Marcha Mundial das Mulheres¹², revigorando as pautas políticas dos feminismos na região e abrindo um processo de aliança com outros movimentos mistos a partir do resgate da ação feminista de rua, criativa e subversiva, no contexto de emergência dos movimentos antiglobalização e da construção do Fórum Social Mundial (FSM). Como afirmam Nobre e Trout (2008), o FSM transformou o ambiente do debate e ação política e trouxe uma oportunidade de articulação de ambos os “lados” dos feminismos:

“Nos tempos de hegemonia neoliberal, o pragmatismo de resultados debilitou o debate político e atrofiou a análise crítica. Qualquer ideia de transformação social deveria estar agradavelmente envolta no discurso dos direitos humanos. Enquanto alguns setores dos movimentos acabaram por incorporar esse discurso e operar nos limites das instituições (normas, políticas públicas, acordos internacionais), outros se radicalizaram nas ações, por exemplo, contra o livre comércio e as corporações transnacionais. O Fórum Social Mundial promoveu a reaproximação de ambas tendências e se converteu em um território justo. Esse novo espaço evitou o isolamento de uns e ampliou a agenda política de outros” (Nobre; Trout, 2008, p.146)

Além disso, alguns dos resultados sociais desastrosos da adoção das políticas neoliberais, em conjunto com a pressão dos movimentos sociais e partidos progressistas que se gabaritam como fortes opções eleitorais levaram a um reforço da busca por novas alternativas político-ideológicas para a região, que combinassem crescimento econômico, aprofundamento da democracia e padrões mais efetivos de alcance da justiça social. É evidente que esse processo não foi homogêneo nem atingiu todos os países, mas indicou um

¹² “A Marcha Mundial das Mulheres nasceu no ano 2000 como uma grande mobilização que reuniu mulheres do mundo todo em uma campanha contra a pobreza e a violência. A ação marcou a retomada das mobilizações das mulheres nas ruas, fazendo uma crítica contundente ao sistema capitalista como um todo. Entre os princípios da MMM estão a organização das mulheres urbanas e rurais a partir da base e as alianças com movimentos sociais. Defendemos a visão de que as mulheres são sujeitos ativos na luta pela transformação de suas vidas e que ela está vinculada à necessidade de superar o sistema capitalista patriarcal, racista, homofóbico e destruidor do meio ambiente” (Marcha Mundial das Mulheres, 2012).

novo momento para a região¹³. Esse contexto, distinto da década de 90, abre novas possibilidades para a ação feminista e novas formas de se relacionar com as instituições governamentais. Quando a tônica deslocou-se do mercado novamente para o Estado, da mercantilização social para a consolidação de direitos, a relação entre Estado e sociedade civil também se alterou e demandou novas abordagens feministas do Estado.

Dentro desse novo contexto, Marlise Matos (2010) identifica uma “nova onda” dos feminismos, que surgiria no século XXI, no âmbito específico do Brasil e também de outros países da América Latina, que estaria em consonância com os desdobramentos do processo de institucionalização da agenda feminista e de gênero, bem como a articulação transnacional e entre movimentos, motivada por uma agenda de crítica e superação do neoliberalismo. Segundo a autora, os principais elementos da “quarta onda” seriam:

“(1) a institucionalização efetiva das demandas das mulheres e do feminismo por intermédio da entrada (ainda parcial) delas no âmbito do Poder Executivo e Legislativo; (2) da criação órgãos executivos de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal; (3) a consolidação da institucionalização das ONGs e das redes feministas, e em especial sob a influência do feminismo transnacional e da agenda internacional dos direitos humanos das mulheres; (4) uma nova moldura para a atuação do feminismo: trans ou pós-nacional, onde são identificadas uma luta por radicalização anticapitalista e uma luta radicalizada pelo encontro dos movimentos feministas com outros movimentos sociais no âmbito das articulações globais de países na moldura Sul/Sul (a exemplo do Fórum Social Mundial e das lutas feministas e das mulheres contra as ideologias neoliberais).” (Matos, 2010a: p.17)

O que esse desenvolvimento teórico nos aporta, ao contrário de se pensar apenas numa evolução no movimento feminista, é a captação de tendências associadas a esse novo momento da região. É evidente que analisar todas as suas características ou desdobramentos seria uma tarefa difícil, exatamente por se tratar de algo recente, com efeitos no momento atual. De todo modo, esse parece ser um importante esforço para se localizar novos importantes espaços das lutas políticas feministas latino-americanas no século XXI. Alba Carosio (2012), apesar de não se utilizar da ideia da quarta onda, também propõe uma reflexão sobre esse momento atual. Segundo a autora, a América Latina viveria uma mudança histórica, marcada por novas dinâmicas de participação política, muitas delas impulsionadas pelas próprias mulheres, em articulação com outros sujeitos de ação transformadora, norteadas pelo princípio da emancipação. A autora localiza os feminismos nesse contexto, a partir de sua atuação combinada entre luta política, mobilização de rua, subversões culturais,

¹³ Típicos desse novo momento são os governos do Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Equador, Peru, entre outros. Apesar de processos muitos distintos estarem se desenvolvendo em cada um desses países, todos seus governantes foram eleitos a partir de um programa explicitamente anti-neoliberal.

negociação e pressão sob os poderes oficiais, diálogos interculturais e reflexões sobre as formas de ação.

Valdivieso (2012), por sua vez, afirma que os novos processos de democratização política na região, apesar de complexos, vulneráveis, contraditórios e dissímiles, significam mudanças sociais e políticas, com vistas à maior igualdade, com protagonismo de setores sociais historicamente marginalizados (p.31). Para a autora, as tensões feministas com o Estado continuam sendo uma realidade na região. As mulheres organizadas questionam o poder patriarcal e o caráter colonial das instituições estatais. Segundo a autora, as feministas se expressam a partir de demandas por formas de gestão mais democráticas, refutando as formas verticais, centralistas e excludentes do debate público. Ainda, a autora prevê que:

“Estas tensões se concretizam na atualidade de maneira precisa nas iniciativas de “despatriarcalização” das sociedades, das relações de poder que as sustentam e da política como espaço em que se desenvolvem dinâmicas de dominação, resistência, conflitos e negociações. Esses processos são possíveis em contextos onde se evidenciaram os padrões coloniais dos sistemas sociais e políticos e se questionaram, mesmo que de maneira incipiente, os padrões patriarcais, já que as relações de gênero são assumidas como relações de poder e não problematizadas com a mesma intensidade” (Valdivieso, 2012, p.38)

Essas transformações levaram autoras como Cecilia Sardenberg e Ana Alice Alcântara Costa (2010), por exemplo, a identificar a emergência de uma forma participativa de feminismo estatal no Brasil. Segundo as autoras, o feminismo estatal teve significativa expansão nos últimos quinze anos, a partir da influência das mulheres organizadas na formulação de novas legislações e na garantia de políticas públicas específicas, atuando muitas vezes em consonância com o aparato estatal. A nova forma de feminismo estatal, com característica participativa, seria fruto do crescimento do ativismo e da articulação de movimentos feministas e de mulheres, da ascensão de partidos mais progressistas ao poder, como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e seu comprometimento com formas participativas de governo, e como resposta à persistência do sistema político patriarcal (Sardenberg; Costa, 2010, p. 436). Uma vez que a incidência de representação das mulheres brasileiras nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é baixa, essa forma de feminismo estatal tem sido uma via importante para a consolidação de avanços, principalmente no campo das políticas públicas.

No bojo dessa “quarta onda” feminista e de seus desdobramentos, inserem-se os mecanismos institucionais de mulheres (MIM). Apesar de certa debilidade política, institucional e orçamentária, como veremos, esses órgãos são fruto, ao menos no último

período, da forte influência e das demandas dos movimentos feministas e de mulheres, se construindo a partir de substancial interlocução com eles e criando novas legitimidades para a busca pela igualdade de gênero. A consolidação dos MIMs também altera a visão dos feminismos perante o Estado, mesmo que de maneira heterogênea, nos vários países nos quais se inserem. Se o Estado ainda é visto como um ente patriarcal, os MIMs representam uma espécie de “porta de entrada” para as disputas orquestradas pelas feministas no seu interior, com vistas à “despatriarcalizá-lo”.

A seção seguinte buscará aprofundar a compreensão desse processo de institucionalização das demandas por igualdade de gênero na região, a partir de uma literatura teórica sobre formação da agenda pública e sobre a agenda feminista e de gênero. Nesse sentido, será possível compreender melhor o lugar de atuação dos mecanismos institucionais de mulheres na região.

2.3 A formação da agenda feminista e de gênero e sua institucionalização na região

O processo de institucionalização das demandas por igualdade de gênero na América Latina ganhou fôlego, como dito anteriormente, com a redemocratização da região, a emergência da segunda, terceira e também da quarta onda do feminismo e das Conferências Internacionais promovidas pela ONU, sobre temas sociais, em especial o processo de Pequim. Vamos aqui apresentar desenvolvimentos teóricos e analíticos para reflexão do complexo processo de transformação das desigualdades de gênero e das estruturas patriarcais como problemas públicos, que necessitam da intervenção estatal. Assim, revisaremos brevemente a literatura sobre a formação dessa agenda, bem como uma análise de autores que têm se debruçado sobre esse processo específico latino-americano.

Segundo Kingdon (1995), a agenda seria “uma lista de assuntos ou problemas na qual os oficiais governamentais e as pessoas de fora do governo proximamente associadas aos primeiros, prestam seriamente atenção em um determinado tempo” (Kingdon, 1995, p.4). Para Padioleau (1982, apud Menicucci; Brasil, 2006), a agenda refere-se ao conjunto de problemas inseridos no debate público que são objeto de controvérsia e exigem intervenção da autoridade pública.

Telma Menicucci e Flávia Brasil (2006), ao analisarem a reforma sanitária e urbana no Brasil, avançam no entendimento sobre a constituição de agendas. De acordo com as autoras, fazendo referência a vários autores, dentre eles também Kingdon, as reformas de políticas públicas são resultados dos seguintes processos:

- “Tematização de questões a partir de espaços públicos e sua conversão em idéias e projetos sócio-políticos;
- A interação de coalizões promotoras ou a ação de um conjunto de atores, portadores de idéias reformadoras, que constituem redes societárias e ou *policy networks* que incorporam atores variados, como comunidades epistêmicas e movimentos sociais;
- Mudanças externas ao subsistema da política específica, favoráveis a desequilíbrios institucionais, como o surgimento de novos problemas ou mudança no contexto político mais amplo, funcionando como janelas de oportunidade que podem ser aproveitadas pelos *advocates* ou empreendedores políticos” (Menicucci; Brasil, 2006, p.8).

Apesar do debate sobre essas reformas não ser o tema da nossa dissertação, os fatores apresentados pelas autoras podem ser utilizados para se pensar o processo de formação da agenda feminista e de gênero, principalmente no que se refere à participação dos movimentos sociais, o papel das ideias e das fortes mudanças no contexto político.

O conceito de “janela de política”, de Kingdon (1995), utilizado pelas autoras, merece destaque aqui. O autor se utiliza desse conceito no sentido de uma oportunidade que aparece em determinado contexto e tem um prazo de duração. “Uma janela política é uma oportunidade para os defensores de propostas pressionarem suas soluções favoritas ou chamarem atenção para seus problemas especiais” (Kingdon, 1995, p.165). Ainda segundo o autor, essa janela poderia ocorrer tanto de maneira premeditada, quanto de forma imprevisível.

Guzmán e Montaña (2012) utilizam o conceito de Kingdon para caracterizar os processos de institucionalização das demandas de gênero na América Latina. Segundo as autoras, a recuperação da democracia em distintos países da região abriu uma “janela política” para os distintos movimentos, redes e organizações de mulheres. Em alguns países foi criada uma conjuntura favorável para as demandas da sociedade civil e dos movimentos de mulheres, que se gabaritam como importantes atores sociais desde a segunda onda do feminismo, recebendo mais atenção das autoridades públicas. Recentemente, o processo de elaboração de novas Constituições, como na Venezuela, Bolívia e Equador, possibilitou uma intervenção orquestrada das mulheres de diferentes movimentos e organizações sociais (Valdivieso, 2012), funcionando, mais uma vez, como uma janela política para inserção de várias demandas das mulheres nas novas cartas constitucionais.

Virginia Guzmán (2001) também oferece uma reflexão sobre a institucionalização das demandas por igualdade de gênero. Segundo a autora, o processo de incorporação dos problemas de gênero nas agendas públicas pode responder a três tipos de dinâmicas, conforme

tipologia de Cobb, Ross e Ross (apud Guzmán, 2001, p. 12). A primeira refere-se à transferência do tema da agenda político-institucional para agenda pública. Isso ocorreria quando algum ator político ou institucional se esforça por divulgar determinada questão ou problema, de modo a ganhar apoio público e legitimidade (*modelo de mobilização*). Na segunda dinâmica, chamada de *acesso interno*, os diversos grupos de interesses exercem poder e pressionam a agenda pública em prol de seus objetivos. Por fim, a *dinâmica de iniciativa externa* acontece quando atores coletivos (sociedade civil, associações, etc.) com visibilidade pública, têm interesse em participar das discussões sobre temas de caráter público (GUZMÁN, 2001, p. 13). Essa última dinâmica, segundo a autora, explica o início do processo de construção da desigualdade de gênero como um problema público, a partir da emergência da mobilização e organização das próprias mulheres. Posteriormente, novos atores políticos e institucionais passaram a mobilizar problemas na/para a agenda pública, dentro da temática de gênero, buscando estabelecer definições mais precisas e propondo soluções para tais problemas.

Assim como em outras áreas das teorias sociais, a intervenção das acadêmicas feministas parte da árdua tarefa de tentar desconstruir a cegueira ou a negligência existente a respeito das relações de gênero nas análises propostas e, assim, propor correções, reformulações e novos conceitos e abordagens. Esse movimento também pode ser verificado no campo dos estudos sobre a formação da agenda. Sally Kenney (2003), por exemplo, faz uma ampla revisão das distorções nas abordagens mais centrais do tema e propõe outras formas de se pensar a formação da agenda. Sua preocupação reside em como algumas questões se moveriam para agenda institucional, enquanto outras se manteriam obscuras, e também como pensar o desenvolvimento das políticas feministas.

Kenney identifica alguns problemas na literatura *mainstream* sobre a formação de agenda que, segundo ela, não explicam de maneira satisfatória o processo de produção das políticas feministas. A autora afirma que a tentativa de compreender como uma questão se torna uma agenda, acabou se transformando rapidamente, na ciência política, uma história sobre “*how Mr. Bill becomes Mr. Law*”,¹⁴ isto é, o que acaba ganhando relevância são os fatores que contribuem para se ter sucesso em uma mudança política e não aquilo que efetivamente explica essa mudança (Kenney, 2003, p.182). A autora também critica a noção de “comunidade política” de Kingdon como centrada nos grupos de interesse e nas elites. Para se compreender o contexto das mulheres, seria necessário ampliar em muito esse conceito, e

¹⁴ Como o “Senhor Projeto-de-Lei” se torna a “Senhora Lei”.

incluir as/os agentes de mudanças, tais como os movimentos sociais e a sua interação com *insiders*. Outra reformulação necessária, segundo a autora, seria a própria noção de *insiders* e *outsiders* e as formas de interação entre ambos. No caso da dinâmica referida à da agenda feminista e de gênero, seria preciso levar em consideração a interação entre os movimentos de mulheres e os mecanismos institucionais de mulheres, estes últimos entendidos como um dos importantes *insiders*. De um lado, os MIMs não podem levar a cabo mudanças sem o suporte dos movimentos e, de outro, feministas atuam, a partir do protesto, para forçar decisores a lidar com feministas *insiders*. Ademais, Kenney nos chama a atenção para o efeito de difusão que algumas questões podem ter, principalmente no contexto das organizações internacionais. Para a autora, “alguns Estados podem adotar mudanças políticas, mais motivados por processos internacionais de difusão, do que por pressão de movimentos feministas internos, ou demandas de elites” (Kenney, 2003, p.194).

Por fim, a autora propõe a importância dos aspectos discursivos da política, isto é, como as reivindicações são enquadradas (*framed*). Kenney afirma que as feministas ampliaram a noção de política, ao questionar fortemente o seu conceito dominante, que focaria exclusivamente em “grupos de preferência” que maximizariam as suas preferências. Para as autoras feministas, seria preciso levar em consideração, não só os aspectos materiais de intensificação das preferências individuais, mas também os aspectos simbólicos e emocionais. O modo como os movimentos sociais enquadram certas questões influencia as chances dos próprios movimentos atingirem o conjunto da sociedade e do poder público.

Birgit Sauer (2010) conceitua então o enquadramento (*framing*) como “ideias organizadas que provêm ao menos alguma coerência para um designado conjunto de elementos. [o enquadramento] organiza percepções sobre problemas sociais e políticos e gera significado para específicas situações e questões” (Sauer, 2010, p. 193). A autora, ao utilizar o banco de dados do “*Research Network on Gender Politics and the State*” (RGNS), chega à conclusão que o nível de coincidência entre os enquadramentos dos movimentos de mulheres e dos mecanismos institucionais de mulheres pode ser uma boa medida para o sucesso de atuação de ambos. Uma vez que os MIMs são mediadores, conforme já afirmamos, entre os movimentos de mulheres e o ambiente político, eles podem (re)enquadrar determinadas questões, de modo que as percepções dos diferentes atores políticos sobre essas questões coincidam com os *frames* do movimento, em certo debate.

Por fim, a autora propõe três tipos de enquadramentos: 1) *General frames*, 2) *Issue frames*, 3) *Microframes*. O primeiro deles seria constituído por amplas definições ou o universo do discurso político, como o projeto político mais amplo do Estado, entre outros. O

segundo tipo de enquadramento refere-se a uma área específica da política e é usado por atores em um debate político específico como, por exemplo, mercado de trabalho, aborto, políticas de saúde etc. O último se manifestaria, por exemplo, na posição de atores específicos, como os partidos políticos, as organizações de mulheres ou de militantes feministas, tanto *insiders* quanto *outsiders*, na tentativa de inserir uma definição ou ideia dentro de um debate político (Sauer, 2010, p.194).

Apesar do objetivo da dissertação não ser a análise dos enquadramentos dos MIMs e movimentos em determinadas áreas, essa abordagem nos é útil para pensar, especialmente, alguns dos formatos da intervenção feminista no espaço público. De fato, os movimentos de mulheres utilizam o enquadramento como ferramenta para tornar públicas e políticas as suas questões e problemas, e demandar políticas públicas como respostas dos governos e das instituições públicas. Quando organizações feministas passaram a chamar os assassinatos de mulheres, principalmente por motivações patriarcais, de “femicídios”, por exemplo, foi possível alertar para as formas diferenciadas das mulheres vivenciarem a violência e as diferentes motivações para o assassinato de mulheres e de homens. Outros exemplos poderiam ser dados, como a ideia de “violência sexista” ou “direitos sexuais e reprodutivos”.

Guzmán e Montaña (2012), em artigo muito recente, atualizam o presente debate, a partir da análise da institucionalização das políticas de gênero na América Latina. Para as autoras, nem sempre as ideias dos movimentos feministas têm consonância com as ideias difundidas pelos mecanismos institucionais de mulheres. Existe também uma distância entre as concepções dos MIMs e a dos funcionários de outros setores da administração pública:

“Os discursos dos movimentos se apegam em maior medida aos discursos transnacionais sobre a igualdade e emancipação das mulheres. Os discursos dos MIMs devem se enquadrar nos marcos pragmáticos dos governos pelos quais devem reinterpretar as agendas de gênero transnacionais e nacionais para poder comunicar-se com autoridades e funcionários cujos discursos e concepções são também heterogêneos. O grau de receptividade das ideias propostas pelos integrantes dos MIMs varia de acordo com as concepções que tenham seus interlocutores homens e mulheres, o setor que pertencem e suas prioridades cognitivas e políticas. (Guzmán; Montaña, 2012, p.19-20)

Ainda segundo as autoras, nas últimas décadas vários atores políticos da América Latina passaram a reconhecer a necessidade de se incluir as considerações sobre as desigualdades de gênero nas políticas públicas, principalmente a partir de mudanças no ordenamento jurídico, na cultura e mesmo nas relações sociais em distintos âmbitos da sociedade (p.11). Uma consequência crucial desse processo de inclusão da agenda feminista na agenda governamental foi exatamente o que as autoras identificaram como a circulação de

novos discursos dentro das instituições do Estado. Nesse sentido, os mecanismos institucionais de mulheres e os movimentos tiveram um papel essencial na inclusão de temas considerados próprios da esfera privada e que, até então, não eram tratados como assuntos que deveriam ser uma atribuição específica das instituições públicas, como o tema da violência, da reprodução, entre outros. Como afirmam Guzmán e Montaña: “os discursos feministas, as práticas sociais das mulheres e os novos sistemas de interação social contribuem também com a emergência de um novo paradigma que questiona ao mesmo tempo em que torna mais porosa as fronteiras que separam o privado do público” (Guzmán, Montaña, 2012, p.18).

Por fim, as autoras identificam alguns fatores que podem tanto favorecer, quanto dificultar, a entrada de questões relativas à igualdade de gênero na agenda institucional. Dentre os elementos que poderiam gerar oportunidades para inclusão dessa temática na agenda estão: o regime político, o nível de democracia, a força institucional, o nível de sensibilidade cultural perante as desigualdades e as reformas do Estado (Guzmán, Montaña, 2012, p.33). Entre os fatores que funcionam negativamente estariam: o baixo nível de compreensão das autoridades públicas e políticas sobre a discriminação sofrida pelas mulheres; a legitimidade e reconhecimento de outras questões sociais em detrimento desta; o poder de veto das igrejas; as tipologias dos sistemas eleitorais; as estruturas partidárias; a resistência masculina à ascensão das mulheres aos postos de tomada de decisão.

A identificação desses fatores também foi objeto do modelo elaborado por Mala Htun e Laurel Weldon (2010) sobre as políticas de igualdade de gênero e os condicionantes da sua adoção, relativos à interação agente-contexto. As autoras partem do pressuposto que há uma variedade global das políticas de igualdade de gênero, entendidas como políticas que buscam “desmantelar as hierarquias de poder existentes que privilegiam: 1) os homens e o masculino, 2) a divisão sexual do trabalho que desvaloriza as mulheres e o feminino e 3) a institucionalização da heteronormatividade”¹⁵ (Htun; Weldon, 2010, p. 208). Nesse sentido, nem sempre as democracias avançadas e os países mais ricos são os mais progressistas no que se refere à igualdade de gênero. Um exemplo disso, segundo as autoras, seria a Suécia – um país com ampla licença parental e arrojado sistema de cuidados de crianças e idosos, mas que tem sido muito mais lento e ineficaz no combate à violência contra a mulher que os países latino-americanos (Htun; Weldon, 2010, p.207).

¹⁵ Segundo Young (2002), refere-se à dimensão institucional e ideológica que privilegia a heterossexualidade e, assim, gera sofrimento e limites injustos sobre a liberdade. As estruturas heteronormativas constroem parcela de homens e mulheres, ao reforçar sua invisibilidade.

As autoras elaboram, portanto, uma tipologia, no intuito de explicar a variação dessas políticas. Para tal, desagregam esse conceito, a partir de quatro tipos de políticas, cada uma delas requerendo determinados atores e contextos políticos para serem implementadas. Elas se diferem entre políticas que atingem mulheres a partir de um *apelo classista*, isto é, corrigem uma questão que atinge as mulheres trabalhadoras, incidindo sobre melhorias econômicas e materiais em suas vidas. Outro tipo são as políticas que atingem as mulheres como um todo, em outras palavras, são construídas a partir de uma *perspectiva de mulheres* enquanto grupo social (Htun; Weldon, 2010, p.209). Além disso, essas políticas podem ser mais ou menos sensíveis à pressão de grupos religiosos, tradicionais e/ou autoridades tribais. Estes percebem que a reprodução do seu poder depende do controle de questões relativas ao parentesco e à reprodução. Assim, esses grupos buscam ganhar mais influência sobre a adoção ou não de políticas que interferem nesses domínios. O quadro a seguir apresenta essa tipologia:

Quadro 2: Tipologia das políticas de igualdade de sexo

		Essas políticas desafiam as doutrinas religiosas ou codificam tradições culturais?	
		Sim Políticas Doutrinárias	Não Políticas Não doutrinárias
Essas políticas empoderam mulheres enquanto grupo social ou referem-se às desigualdades de classe?	Políticas baseadas em classe	Financiamento público do aborto Financiamento público da contracepção	Licença parental Fundos federais para cuidado infantil Igualdade no trabalho
	Políticas baseadas no status de gênero	Leis familiares Legalização do aborto Legalização da contracepção	Cotas de gênero na política Violência contra as mulheres Igualdade constitucional

Fonte: Htun e Weldon (2010, p.209), tradução nossa.

Além disso, as autoras levam em consideração que essas políticas não são adotadas no vácuo, mas dependem do contexto em que são gestadas, principalmente de quatro variáveis relativas a ele, quais sejam: (1) a capacidade estatal – a efetividade das instituições estatais influenciarem a capacidade de implementar políticas e a aplicação de leis; (2) o legado institucional – uma vez que o desenvolvimento de políticas é dependente do seu curso passado (*path dependent*) e que, muitos países vivem conflitos sociais históricos, o modo como esses conflitos foram resolvidos impacta posteriormente a adoção dessas políticas; (3) a vulnerabilidade à pressão internacional – a proliferação de redes de *advocacy*, organizações e ativismo internacionais faz com que sua presença exerça pressão nos governos para adoção de determinadas políticas; (4) o grau de democracia – quanto mais democrático um país é, mais

desenvolvida será sua sociedade civil e mais aberto será o governo para demandas de organizações e movimentos (Htun; Weldon, 2010, p. 212).

A presente seção buscou explorar as contribuições feministas para se pensar a formação da agenda, bem como o processo de institucionalização das demandas relativas à igualdade de gênero no interior das instituições públicas latino-americanas. Como visto brevemente, a emergência e o desenvolvimento dos mecanismos institucionais de mulheres na região são uma demonstração ou um resultado importante desse processo. A partir das contribuições das/os autoras/res aqui utilizadas/os, na próxima seção analisaremos os fatores externos ou contextuais que exercem influência para o desenvolvimento dos MIMs na região.

2.4 Aspectos contextuais da América Latina e sua influência para o desenvolvimento dos Mecanismos Institucionais de Mulheres América Latina

A presente seção tem o objetivo de explorar algumas das variáveis apontadas na seção anterior pela análise teórica, que poderiam influenciar a institucionalização da agenda feminista e de gênero, tendo como uma de suas materializações o desenvolvimento dos mecanismos institucionais de mulheres. Nesse momento, trataremos dos MIMs como *variáveis dependentes*, isto é, examinaremos os fatores externos aos MIMs que influenciariam a sua localização na hierarquia governamental. No capítulo seguinte, os mecanismos serão analisados como *variável independente*, isto é, serão examinadas as características dos MIMs que influenciariam a sua força, sua capacidade de interlocução com os movimentos e a adoção e conteúdo das políticas de igualdade de gênero.

Como afirmam Shrin Ray (2003) e Guzmán e Montaña (2012), os mecanismos institucionais de mulheres são altamente dependentes do seu contexto econômico, político, institucional e cultural. Infelizmente, no escopo dessa dissertação, seria impossível analisar todos os aspectos contextuais com alguma influência no desenvolvimento dos MIMs. A escolha de se comparar 18 países da América Latina tem como consequência o aporte de alguns padrões e tendências, que serão aqui tratados como comuns na região, bem como os fatores díspares, mas não nos permitirá olhar a realidade específica de cada país com o devido detalhamento.

Escolhemos alguns fatores para análise, conforme explorado nos trabalhos anteriores e aqui já comentados, de Guzmán e Montaña (2012) e por Htun e Weldon (2010). Estes fatores são: (1) a ideologia política dos partidos que estavam no poder no ano de 2011; (2) O grau de “desenvolvimento democrático” dos países da região; (3) a influência da Igreja Católica, e;

(4) o papel das mulheres chefes de Estado latino-americanas nesta década. A seguir, passaremos à análise de cada um desses pontos.

2.4.1 A ideologia política dos partidos que estavam no poder no ano de 2011

Há uma ideia, relativamente difundida na literatura feminista, que reforça a propensão dos partidos e coalizões de esquerda em adotar políticas de igualdade de gênero, em comparação com aqueles localizados mais à direita no espectro ideológico. Nesta seção vamos analisar brevemente algumas posições sobre esse tema e também vamos relacionar a ideologia política dos partidos no poder, com a localização dos mecanismos institucionais de mulheres na hierarquia governamental. Como veremos, a variável “ideologia” não nos parece, que, sozinha, tem o poder de explicar muita coisa sobre o suporte político que possuem os MIMs.

Os desenvolvimentos teóricos mais proeminentes no campo do feminismo, que trataram das relações de gênero e as ideologias partidárias, se deram no campo da representação política das mulheres. São, em grande parte, motivados a explicar os fatores que influenciam o baixo número de mulheres nos espaços de tomada de decisão em todo o mundo. Essa realidade de exclusão das mulheres motivou vários teóricos/as a examinar, não apenas os já conhecidos mecanismos de opressão sobre esse grupo social, como também outras variáveis que contribuiriam para essa realidade, como o sistema político-eleitoral, as desigualdades materiais e econômicas, as formas de recrutamento dos partidos políticos e sua dinâmica interna, as noções de justiça, entre outras (Matos, 2011; Lovenduski; Norris, 1993, Araújo, 2005).

Como nos mostra Clara Araújo (2005), há evidências em vários estudos dos últimos trinta anos que o engajamento político das mulheres tem sido mais estimulado pelos partidos da esquerda. Como foram eles os primeiros a criar incentivos para participação das mulheres, teriam um número maior de militantes do sexo feminino do que os partidos alinhados à direita. No entanto, segundo a autora, essa tendência não é tão óbvia atualmente. Um dos motivos seria uma disseminação dos discursos de igualdade de gênero, entendidos como “efeito de contágio” dos partidos de esquerda, que possuiriam dois desdobramentos: (1) a crescente organização das mulheres geraria demandas e apoio das direções partidárias de ambas as ideologias e também de suas nuances; (2) a visão predominante de que as mulheres são uma força eleitoral importante levaria os partidos a assumirem alguns compromissos com elas (Araújo, 2005, p. 199).

Alguns estudos, dentro desse contexto, buscaram analisar o papel da ideologia partidária na adoção de políticas públicas. Um deles é desenvolvido por Amy Mazur (2002), no livro *“Theorizing Feminist Policy”*, que faz um estudo comparativo de 13 países do Norte Global¹⁶, a partir de 27 casos de formação de políticas de orientação feminista, divididos em oito subgrupos, a saber: (1) *“blueprint”*¹⁷; (2) representação política; (3) igualdade no emprego; (4) reconciliação; (5) família; (6) reprodução; (7) sexualidade; (8) prestação de serviços públicos (p.32). Para Mazur, uma política é feminista quando inclui três dos cinco componentes: (1) melhora da situação, status ou direito das mulheres; (2) redução ou eliminação de hierarquias de gênero e do patriarcado; (3) foco tanto no âmbito público, quanto no privado; (4) foco tanto em mulheres, quanto nos homens; (5) ideias que podem ser identificadas como pertencentes a grupos e movimentos feministas reconhecidos, em cada contexto nacional (Mazur, 2002, p.30-31). Seu objetivo é verificar se as políticas chamadas *feministas* representam descritiva e substancialmente as mulheres, se essas políticas têm resultados feministas no processo político e quais os determinantes do seu sucesso, entre outras questões (p.33).

Uma das hipóteses para a análise é exatamente a de que os governos de esquerda seriam mais favoráveis à adoção desse tipo de política. Essa hipótese foi apenas parcialmente confirmada pela pesquisa. De fato, dos treze casos em que houve forte sucesso nas políticas feministas, mais da metade foram adotadas no âmbito de governos trabalhistas, pertencentes a coalizões de esquerda. No caso dos países governados pela direita, só houve sucesso em dois casos de formação das políticas. Por outro lado, os dois casos de baixo sucesso nas políticas feministas se deram em governos com orientação de esquerda. A conclusão das autoras é a de que “governos de coalizão de esquerda nem sempre coincidem com o sucesso das políticas feministas, e governos de coalizão de direita nem sempre são hostis às políticas feministas proativas” (Mazur, 2002, p.189).

Laurel Weldon (2011), ao teorizar sobre o processo de representação de grupos marginalizados, chama atenção para o papel importante das instituições que exercem mediação entre os grupos sociais e os processos políticos formais, como os grupos de interesse, movimentos sociais e partidos políticos. Segundo a autora, apesar de parte da

¹⁶ Os países são: Irlanda, Itália, Espanha, Dinamarca, Suécia, Noruega, França, Alemanha, Holanda, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá e Austrália

¹⁷ Políticas “blueprint” consistem no conjunto de políticas e agências que estabelecem princípios gerais para ação feminista governamental (Mazur, 2002, p.32).

literatura sugerir que partidos de esquerda são mais propensos a aumentar a representação das mulheres, isso se dá de forma diferente nas diversas áreas de intervenção política. Desse modo, em se tratando, por exemplo, da violência contra a mulher ou dos direitos reprodutivos, a ideologia é um “guia pobre para saber se o partido vai apoiar os interesses das mulheres” (Weldon, 2011, p.9). Mala Htun e Weldon (2010), no trabalho citado anteriormente, afirmam que administrações tanto orientadas pela esquerda, quanto pela direita, têm chances iguais de promover boas políticas (p.209).

Na América Latina, como veremos no capítulo seguinte, a emergência dos mecanismos institucionais de mulheres está associada também à ação de governos de diferentes orientações ideológicas. No entanto, uma vez que o objetivo desta dissertação é analisar o contexto atual, utilizaremos duas variáveis para se pensar essa questão. A primeira é relativa ao espectro ideológico dos partidos ou frentes partidárias nos governos em 2011. Definir essa questão não é uma tarefa fácil, já que a ideologia nem sempre é autodeclarada e, muitas vezes, é fruto de uma percepção que pode variar de pessoa para pessoa. Para estabilizar a utilização desse conceito, tomaremos como base os dados do *survey* aplicado pelo “Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina (Elites)” vinculado à Universidade de Salamanca. O *survey* tem sido aplicado desde 1994 entre parlamentares de 18 países da América Latina, com o objetivo de mapear suas atitudes, opiniões e valores.

Utilizaremos para medir a localização no espectro ideológico dos partidos, no poder em 2011, a média de todas as respostas dos parlamentares de cada país para a seguinte pergunta: “Quando se fala de política, se utilizam normalmente as expressões esquerda e direita. Em uma escala onde um é a esquerda e 10 a direita, em que escala você colocaria os seguintes partidos?” (Elites, 2011). Não se pergunta pelo partido do entrevistado, portanto cada parlamentar vai atribuir um valor para a ideologia de todos os partidos da casa. Ao utilizar a média desses valores, entendemos que poderemos chegar a uma caracterização mediana da ideologia referida de cada partido. Essa definição não é feita heterodesignadamente, mas por todas as lideranças de todos os partidos políticos com alguma representação formal nos respectivos parlamentos nacionais.

Uma vez definida a variável *ideologia do partido no poder*, vamos fazer um simples cruzamento com a localização dos mecanismos institucionais de mulheres da América Latina no interior dos governos nacionais. A CEPAL produziu uma tipologia que classifica os MIMs segundo seu nível hierárquico, medido a partir da categoria da/o titular, bem como a categoria do próprio mecanismo. Sendo assim, os MIMs latino-americanos distinguem-se entre três níveis hierárquicos. O Quadro abaixo os explicita:

Quadro 3: Nível hierárquico dos Mecanismos Institucionais de Mulheres

Nível		Definição
Maior Hierarquia +	1	Ministério ou entidade cujo titular tem status ministerial
	2	Entidade vinculada à Presidência ou Mecanismo cujo titular é diretamente responsável perante a Presidência (escritórios vinculados à Presidência, secretarias, institutos nacionais e outras instituições)
Menor Hierarquia -	3	Entidades dependentes de um Ministério (subsecretarias, institutos, conselhos e outras instituições)

Fonte: CEPAL, 2010. Tradução nossa.

São considerados avançados os mecanismos com *status* de Ministério, ou quando o/a titular tem *status* de Ministra/o, com plena participação no Gabinete. Em segundo lugar estão os mecanismos dependentes da Presidência ou cujos titulares não são centrais no Gabinete. Por fim, os mecanismos menos avançados são aqueles que dependem de um Ministério ou de uma autoridade com menor *status* (CEPAL, 2010). No próximo capítulo, vamos discutir a necessidade de se utilizar outras variáveis para indicar, com mais precisão e refinamento, a força institucional desses mecanismos. No entanto, entendemos que o nível hierárquico, por si só, já é uma demonstração do grau de comprometimento dos governos com as políticas de igualdade de gênero. O Quadro a seguir evidencia ambas variáveis aqui analisadas:

Quadro 4: Nível hierárquico dos Mecanismos Institucionais de Mulheres e ideologia dos partidos no governo central, 2011, América Latina

País	Partido ou coalizão de partidos no governo em 2011	Sigla	Ideologia do partido (1 esquerda e 10 direita) (1)	Mecanismo Institucional de Mulheres	Nível Hierárquico (2)
Brasil	Partido dos Trabalhadores	PT	4,73	Secretaria de Política para as Mulheres	1
Chile	Renovação Nacional	RN	7,79	Servicio Nacional de la Mujer	1
Costa Rica	Partido Liberación Nacional	PLN	8,18	Instituto Nacional de las Mujeres	1
Guatemala	Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	3,95	Secretaria Presidencial de la Mujer	1
Honduras	Partido Nacional de Honduras	PNH	7,56	Instituto Nacional de la Mujer	1
Paraguai	Alianza Patriótica para el Cambio	APC	3,35	Ministerio de la Mujer	1

Rep. Dominicana	Partido de la Liberación Dominicana	PLD	7,39	Ministerio de la Mujer	1
Venezuela	Partido Socialista Unido da Venezuela	PSUV	3,3	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	1
Colômbia	Partido Social de Unidad Nacional	Partido U	8,44	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	2
Equador	Alianza País	País	3,57	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de igualdad de gênero	2
México	Partido da Ação Nacional	PAN	9,55	Instituto Nacional de las Mujeres	2
Peru	Partido Nacionalista Peruano	PNP	3,43	Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables	2
Argentina	Partido Justicialista	PJ	5,94	Consejo Nacional de las Mujeres	3
Bolívia	Movimento ao Socialismo	MAS	4,18	Vice-Ministerio de Igualdad de Oportunidades	3
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	FMLN	1,41	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	3
Nicarágua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	FSLN	2,34	Instituto Nicaragiense de la Mujer	3
Panamá	Partido Cambio Democratico	CD	8,38	Instituto de la Mujer	3
Uruguai	Frente Amplio	FA	3,71	Instituto Nacional de las Mujeres	3

Fonte: Elaboração própria

- (1) O valor das ideologias dos partidos foi deduzido dos últimos *surveys* aplicados em cada um dos países, entre os anos de 2007 e 2011. A exceção é o *survey* da Venezuela, que foi feito em 2000. Portanto, o nível ideológico referente a este país está associado ao MVR (Movimento Quinta República) e não ao PSUV, pois este ainda não existia. O valor do Paraguai não representa a ideologia atribuída à *Alianza Patriótica para el Cambio*, mas ao Presidente da época Fernando Lugo. O motivo é que no *survey* desse país, não foi incluída a pergunta sobre a APC. A ideologia peruana refere-se à coalizão de esquerda “Gana Peru”, em que o partido do presidente é membro.
- (2) CEPAL, 2010

A partir do quadro acima, é possível perceber uma dualidade de ideologias partidárias na América Latina. Enquanto dez países se localizam do centro para a esquerda, os outros oito países situam-se no campo à direita nesse espectro. Com base na observação do nível hierárquico dos mecanismos institucionais de mulheres, já é possível afirmar que não há uma preponderância da presença dos governos de partidos orientados mais à esquerda sobre posicionamento dos MIMs em um maior nível hierárquico. O Quadro abaixo resume essa relação:

Quadro 5: Resumo do nível hierárquico dos MIMs e ideologia dos partidos no poder

Nível Hierárquico	Ideologia do partido no governo		Total
	<5	>5	
1	4	4	8
2	2	2	4
3	4	2	6
Total	10	8	18

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os oito países que contam com mecanismos institucionais de mulheres no mais alto nível do governo, metade deles é governado por partidos no campo ideológico da esquerda e a outra metade pelo campo da direita. Essa dualidade também é verificada nos países que possuem MIMs de nível dois. Nos países com mecanismos de nível três, há uma preponderância maior de partidos no governo dentro do espectro da esquerda, numérica e proporcionalmente.

Apesar de essa ser ainda uma análise incipiente, que se utiliza apenas de duas variáveis, ela já nos indica que a ideologia do partido no poder, por si só, não explicaria o nível de comprometimento dos governos com as políticas de igualdade de gênero, considerando-se a colocação do MIM em uma posição hierárquica superior. Para além do escopo da dissertação, desagregar essas políticas poderia nos dar uma visão melhor da influência das ideologias. Por exemplo, nos únicos países em que o aborto foi legalizado na nossa região, o processo se deu durante governos de partidos de esquerda (Cuba, no âmbito da revolução socialista, no Distrito Federal do México, em 2007, durante governo do partido progressista PRD e no Uruguai, recentemente, no governo da Frente Ampla). No entanto, essa relação não acontece assim tão fortemente no que se refere às políticas de enfrentamento à violência, por exemplo, onde há um avanço, mais ou menos, geral entre os países.

Além disso, apesar dos dados não serem suficientes para afirmar nenhuma relação tão forte, como dito anteriormente, uma agenda de superação do neoliberalismo, fortemente associada aos projetos políticos dos partidos no campo da esquerda, significa mais possibilidades de reforço das políticas de igualdade de gênero, mesmo que, não necessariamente, isso aconteça. Como vimos, a agenda neoliberal impõe restrições e

constrangimentos às políticas sociais como um todo, o que certamente interfere nas políticas em questão.

2.4.2 O grau de desenvolvimento democrático dos países da região

Apesar de esta seção não tratar de uma revisão bibliográfica minuciosa sobre o tema da democracia, este perpassa todo o nosso trabalho, a partir de algumas dimensões. Ao utilizar uma abordagem feminista, inevitavelmente estamos pensando a política e, portanto, a democracia, a partir de uma nova e ampliada dimensão epistemológica e metodológica. Essa posição tenta quebrar as noções liberais hegemônicas e estabilizar um conceito de democracia que nos possibilite a inclusão de um marco radical de emancipação, não só das mulheres, como de outros grupos sociais subalternizados (Matos, 2011).

Nesse sentido, como mencionado anteriormente, as mulheres organizadas na América Latina têm atuado como forças democratizadoras importantes para a região, ao pressionar as diversas arenas por mudanças nos padrões de exclusão e opressão patriarcal, bem como a superação da divisão liberal entre o âmbito público e o privado (Valdivieso, 2012). No entanto, o feminismo como prática, teoria e fundamento ético-emancipatório tem convivido com uma variedade de resistências, seja no âmbito do projeto econômico e ideológico do neoliberalismo, seja no conservadorismo de certas correntes religiosas, ou no tradicionalismo cultural que permeia, ainda com muita aceitação, as sociedades latino-americanas.

Portanto, apesar do contexto democrático ser uma variável importante para o avanço das demandas por igualdade de gênero, duas considerações devem ser feitas. A primeira delas, mencionada por Htun e Weldon (2010), é que, apesar da democracia significar uma sociedade civil mais desenvolvida, com um governo mais aberto, também pode empoderar, por exemplo, as instituições religiosas, entre outras opositoras às mudanças que aqui nos interessam. Um exemplo claro dessa situação está no crescimento vertiginoso de bancadas de representantes religiosos – sobretudo, católicos e protestantes – em toda a região latino-americana. Além disso, as autoras reconhecem que, mesmo em contextos autoritários, é possível haver avanço nos direitos das mulheres (p.213). A segunda observação é a de que, mesmo nos países onde existem as condições básicas de democracia, o nível de desenvolvimento democrático ou a qualidade dessa democracia também importa. Se utilizarmos como referência as três dimensões da justiça de Nancy Fraser (2007) – redistribuição, como a dimensão econômica e material; reconhecimento, como a dimensão cultural e subjetiva; representação, como a dimensão política –, será preciso averiguar não

apenas se os países são democráticos, mas se essa democracia produz, de fato, a justiça de gênero.

Segundo Pamela Paxton (2008), mesmo que as definições de democracia sejam geralmente inclusivas, a mensuração do nível democrático dos países costuma falhar ao não incluir as mulheres como participantes dessa política. Essa situação gera, segundo a autora, um “desalinhamento entre as definições conceituais e operacionais” da democracia, que está presente em vários estudos, muitos deles clássicos da área (Paxton, 2008, p.48). Um exemplo apresentado por Paxton, é a consideração de que apenas o sufrágio masculino caracterizaria as transições democráticas dos países. Ao considerar o tempo entre o primeiro ano de transição democrática e o ano de aprovação do sufrágio feminino, é possível perceber que muitos países, considerados longas democracias, têm um recente reconhecimento da cidadania política feminina.

Portanto, no âmbito dessa dissertação, utilizaremos duas formas de mensuração da democracia. A primeira vai avaliar o seu grau de desenvolvimento geral, a partir do Índice de Desenvolvimento Democrático da América Latina (IDD-LAT), produzido pela Konrad Adenauer Stiftung e Polilat. A segunda vai mensurar o nível de justiça de gênero em cada um dos países latino-americanos, a partir dos dados da pesquisa “A representação política feminina na América Latina e Caribe: condicionantes e desafios à democracia na região”, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Mulher (NEPEM), vinculado à UFMG. Uma vez mapeados esses níveis, relacionaremos com o nível hierárquico dos MIMs de diferentes países para saber se existe uma relação entre os países que contam com MIMs mais centrais nos governos e aqueles com níveis maiores, tanto de democracia, quanto de justiça de gênero.

O IDD-LAT é calculado a partir de quatro dimensões de desenvolvimento democrático. A primeira refere-se às condições básicas da democracia e é utilizada apenas para a escolha de inclusão dos países no cálculo do índice. A segunda e terceira dimensões são as principais e, portanto, têm um peso diferencial no cálculo do IDD-LAT:

- Dimensão II – Respeito aos direitos políticos e liberdades civis: inclui voto de adesão política (participação eleitoral, voto branco e voto nulo), pontuação no Índice de Direitos Políticos, pontuação no Índice de Liberdades Civis, gênero no governo (poder

executivo, legislativo e judicial)¹⁸, pontuação no Índice de Condicionamento de Liberdades e Direitos por Insegurança

- Dimensão III – Qualidade institucional e eficiência política: inclui pontuação no Índice de Percepção da Corrupção, participação dos partidos no legislativo, *accountability* (legal, política e social), indicador de desestabilização e crise de governo.

A quarta dimensão busca ajudar a visualizar “o bom funcionamento da democracia” (IDD-LAT, 2006) e, portanto, se refere ao exercício do poder efetivo para governar. Possui duas subdimensões:

- 1) capacidade de gerar políticas que assegurem bem-estar, incluindo o desempenho em saúde (mortalidade infantil, gasto em saúde como % do PIB), desempenho urbano, lares abaixo da linha da pobreza e desempenho em educação (matrícula secundária, gasto público total em educação como % do PIB).
- 2) capacidade de gerar políticas que assegurem eficiência econômica, incluindo a pontuação no índice de liberdade econômica, PIB *per capita*, PPA preços, brecha de renda (relação de renda por quintil maior e menor), endividamento (% da dívida sobre PIB) e investimento (bruto fixo sem o PIB). (IDD-LAT, 2006).

Os países com nível alto de desenvolvimento democrático possuem um índice entre 7,51 e 10 pontos; os de nível médio têm entre 4,51 e 7,5 pontos e, nos países com baixo desenvolvimento democrático, o índice varia de 1 a 4,5 pontos. Será utilizado o índice do ano de 2006, pois os perfis dos países latino-americanos, em relação à justiça de gênero, referem-se a esse ano.

Por sua vez, a pesquisa “A representação política feminina na América Latina e Caribe: condicionantes e desafios à democracia na região” utilizou o modelo “*Grade of Membership (GoM)*”¹⁹, contando para a análise com 63 variáveis, distribuídas em quatro conjuntos de características dos países analisados (situação da mulher, representação, redistribuição e reconhecimento):

¹⁸ Apesar do IDD-LAT incluir como uma de suas variáveis a presença das mulheres no executivo, legislativo e judiciário, incluímos o nível de justiça de gênero, uma vez que este vai além da representação política.

¹⁹ O modelo estatístico que aplica o método GoM na análise de clusters e identifica, a partir dos dados referidos aos elementos da amostra, os “perfis extremos” de pertencimento (dois ou mais perfis bem definidos que serão usados como referência para a classificação dos elementos da amostra) e estima as características prováveis desses perfis (Matos, 2011).

Quadro 6: Variáveis utilizadas na pesquisa “A representação política feminina na América Latina e Caribe: condicionantes e desafios à democracia na região”

Características	Variáveis
Situação da mulher	<ol style="list-style-type: none"> 1. População de Mulheres (%) 2. Esperança de vida (mulheres/homens) 3. Razão entre mulheres e homens alfabetizados na faixa etária de 15 a 24 anos 4. Razão entre mulheres e homens no ensino superior 5. População feminina economicamente ativa, 15+ (%) 6. Mulheres assalariadas no setor não-agrícola (%) 7. Gender Gap 8. População eleitoral feminina (%) 9. IPU 10. Mulheres câmara baixa (%) 11. Taxa de incremento da 1ª eleição da década de 1990 em comparação a 2006 (pontos percentuais) 12. Mulheres Vereadoras (%) 13. Anos com uma chefe de Estado 14. Mulheres Prefeitas (%) 15. Mulheres em gabinetes Ministeriais (%) 16. Mulheres em órgãos executivos de partidos políticos (%)
Representação (aspectos político-institucionais e ao sistema político eleitoral)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bicameral 2. Sistema de Lista 3. Sistema eleitoral 4. O voto é compulsório? 5. Sufrágio 6. Ano de criação da cota 7. Sanção 8. Existe comitê/comissão de Igualdade de Gênero na CB?
Redistribuição	<ol style="list-style-type: none"> 1. População Urbana (%) 2. Taxa média anual de crescimento da população (%) 3. Taxa bruta de natalidade (por mil) 4. Taxa de Dependência 5. PIB per capita (US\$) 6. Gini 7. IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) 8. Esperança de vida ao nascer (em anos) 9. Taxa Bruta de mortalidade (por mil) 10. Taxa de alfabetização - 15 anos + (%) 11. Gastos públicos com educação (% do PIB) 12. Gastos públicos com saúde (% do PIB)
Reconhecimento (Latinobarômetro) Democracia e conservadorismo político	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quão democrático é o seu país? 2. Sente-se nada satisfeito com o funcionamento da democracia no país (%) 3. Acredita que o país está sendo governado por poderosos em benefício próprio (%) 4. Não confia na democracia para levar o país ao desenvolvimento (%) 5. A democracia é preferível a qualquer forma de governo (%) 6. Tolerância ao autoritarismo (Razão em algumas circunstâncias o governo autoritário pode ser preferível/a democracia é preferível) 7. Concorda que as decisões do governo buscam o bem-estar (%) 8. Concorda que a democracia cria condições para que as pessoas possam prosperar por seu próprio esforço (%) 9. Crê que sem partidos não há democracia (%)

	<p>10. Crê que sem o congresso nacional não há democracia (%)</p> <p>11. Pensa que deveríamos ser mais ativos em questionar nossos líderes</p> <p>12. Considera incorreto e que deve ser punido: o funcionário do governo que dá trabalho para um familiar (%)</p> <p>13. Considera incorreto e que deve ser punido: o funcionário do governo que favoreça os que apóiam o governo (%)</p> <p>14. Considera incorreto e que deve ser punido: o governo que contrate apenas pessoas de seu partido (%)</p>
Religião, raça e tradicionalismo de gênero	<p>1. Representatividade dos não brancos</p> <p>2. Grupo de não brancos mais representativo</p> <p>3. Católicos (%)</p> <p>4. Média de idade para casamento</p> <p>5. Acredita que no seu país as mulheres têm a mesma oportunidade que os homens para ascender a cargos públicos (%)</p> <p>6. Acredita que no seu país as mulheres têm a mesma oportunidade que os homens de ganhar o mesmo salário (%)</p> <p>7. Quem você acredita que recebe uma educação de maior qualidade? Não há diferença (%)</p> <p>8. Quem você acredita que recebe uma educação de maior qualidade? (razão meninas/meninos)</p> <p>9. O trabalho doméstico e o cuidado de crianças deveria ser uma responsabilidade de? ambos –mãe e pai (%)</p> <p>10. O trabalho doméstico e o cuidado de crianças deveria ser uma responsabilidade de? (razão mãe/pai)</p> <p>11. Acredita que o Estado deve ter políticas que permitam compatibilizar as responsabilidades familiares para? ambos (%)</p> <p>12. Acredita que o Estado deve ter políticas que permitam compatibilizar as responsabilidades familiares para?(razão mulheres/homens)</p> <p>13. Gostaria que nos dissesse como avalia o problema da violência intrafamiliar</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir de Matos, 2011.

O modelo identificou três perfis puros e três mistos. A partir das características de cada perfil foi possível classificar os países, segundo os níveis alto, médio e baixo de justiça de gênero. O perfil 2 caracteriza os países com melhor situação, conforme as seguintes características:

Perfil 2: Há um processo em curso, mas não concluído de inserção das mulheres nas esferas públicas nestes países. O sistema político seria **inclusivo com institucionalização dos instrumentos de empoderamento das mulheres**. São **boas as condições sócio-materiais**. População não branca com representação intermediária é prioritariamente mestiça, único grupo em que figura um país em que o grupo não-branco mais representativo é o dos negros. Alta proporção de católicos. **Democracia mais valorada, menor conservadorismo político. Tradicionalismo de gênero intermediário e pouco assumido.**

O perfil 3 caracteriza os países com a maior parte das características intermediárias, conforme as características:

Perfil 3: **Mais mulheres na PEA**, mas menor % de mulheres assalariadas no setor não agrícola evidenciando inserção mais precária da mulher no mercado de trabalho. O único perfil puro em que a razão entre mulheres e homens alfabetizados na faixa etária de 15 a 24 anos é inferior a 1 fazendo deste o perfil puro onde essa variável tem o **piores desempenho**. De forma geral a **proporção das mulheres em cargos de poder é baixa**, mas mostrando sinais de melhora o que evidencia um **sistema político pouco inclusivo, mas com maior institucionalização de instrumentos de empoderamento das mulheres que no perfil 1. Condições materiais intermediárias. Democracia mais valorada, menor conservadorismo político**. População não branca com representação intermediária, prioritariamente mestiça, ou indígena. Maior proporção de católicos e **tradicionalismo de gênero intermediário**

O perfil 1, apesar de ter algumas características melhores do que as de países de nível 3, conta também com características mais precárias em todas as três dimensões, conforme segue abaixo:

Perfil 1: **Situação da mulher nos espaços públicos de poder e decisão baixa em todos os casos estudados**. Contudo, as mulheres que conseguem se escolarizar tem chegado ao ensino superior, onde se reverte o hiato educacional e elas superam os homens. **Participação da mulher na PEA é baixa**, assim como a proporção de mulheres assalariadas no setor não-agrícola. **O sistema político se revela parcialmente inclusivo com baixa institucionalização dos instrumentos de empoderamento** das mulheres. A **precariedade material** se apresenta associada a: **democracia menos valorada, conservadorismo político intermediário**; população não branca mestiça muito representativa; catolicismo intermediário; **tradicionalismo de gênero assumido**.

Desse modo, considera-se o perfil 2 alto, o perfil 3 médio e o perfil 1, baixo. Como as características dos perfis mistos são muito diversas, o seu nível foi definido pela maior concentração das características dos perfis puros. Desse modo, o perfil misto 2 e 3 possui maior concentração de características do perfil puro 2, portanto, é considerado alto. O perfil misto 3 e 2 apresenta maior concentração de características relativas aos países de perfil 3 e, portanto, é médio. Já o perfil 3 e 1, tem característica bem híbrida, com traços do nível médio e preponderantes do nível baixo, sendo assim categorizado no nível baixo.

O quadro abaixo resume o nível democrático e de justiça de gênero de 18 países da América Latina, e o nível hierárquico dos seus respectivos mecanismos institucionais de mulheres:

Quadro 7: Mecanismos Institucionais de Mulheres e desenvolvimento da democracia e da justiça de gênero, América Latina, 2006.

País	Nível de desenvolvimento democrático (1)	Nível de justiça de gênero (2)	Mecanismos Institucionais de Mulheres	Nível Hierárquico (3)
Chile	Alto	Alto	Servicio Nacional de la Mujer	1
Costa Rica	Alto	Alto	Instituto Nacional de las Mujeres	1
Uruguai	Alto	Alto	Instituto Nacional de las Mujeres	3
Argentina	Médio	Alto	Consejo Nacional de las Mujeres	3
México	Médio	Médio	Instituto Nacional de las Mujeres	2
Panamá	Médio	Médio	Instituto de la Mujer	3
El Salvador	Médio	Baixo	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	3
Brasil	Baixo	Alto	Secretaria de Política para as Mulheres	1
Colômbia	Baixo	Alto	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	2
Rep. Dominicana	Baixo	Médio	Ministerio de la Mujer	1
Peru	Baixo	Médio	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	2
Venezuela	Baixo	Médio	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	1
Equador	Baixo	Médio	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de igualdad de gênero	2
Bolívia	Baixo	Médio	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	3
Guatemala	Baixo	Baixo	Secretaria Presidencial de la Mujer	1
Paraguai	Baixo	Baixo	Ministerio de la Mujer	1
Honduras	Baixo	Baixo	Instituto Nacional de la Mujer	1
Nicarágua	Baixo	Baixo	Instituto Nicaragüense de la Mujer	3

Fonte: Elaboração própria

(1) IDD-LAT, 2006

(2) Matos, 2011

(3) CEPAL, 2010

Para facilitar a análise dos dados, vamos começar relacionando o nível de desenvolvimento democrático dos países com o nível de justiça de gênero. O Quadro abaixo ajuda nessa visualização:

Quadro 8: Desenvolvimento democrático e justiça de gênero na América Latina, 2006

	Justiça de Gênero			Total
Desenvolvimento Democrático	Alto	Médio	Baixo	
Alto	3	0	0	3
Médio	1	2	1	4
Baixo	2	5	4	11
Total	6	7	5	18

Fonte: elaboração própria

É possível perceber uma coincidência maior entre os extremos. Todos os países considerados com alto nível de desenvolvimento democrático também têm altos níveis de justiça de gênero. Quatro países que possuem baixo IDD-LAT também possuem baixos níveis de justiça de gênero. Por outro lado, podemos perceber que somente El Salvador possui um nível de desenvolvimento democrático maior que o de justiça de gênero. O restante dos países é, portanto, melhor avaliado na situação da justiça de gênero, do que no seu nível democrático geral. Há maior concentração de países com um perfil de baixo nível democrático e médio nível de justiça de gênero.

Se compararmos os níveis de justiça de gênero e o nível hierárquico dos MIMs dos países, perceberemos que metade dos países com alto nível de justiça de gênero possui mecanismos com alto nível hierárquico. Entre os países com média justiça de gênero (7), cinco possuem mecanismo com nível hierárquico 2 e 3. Isso mostra um bom nível de coincidência entre a justiça de gênero e o lugar que costuma ser ocupado pelos MIMs nas hierarquias governamentais. Essa forte relação, no entanto, não se repete entre os países de baixa justiça de gênero – a maior parte deles tem alto nível hierárquico.

Quadro 9: Mecanismos Institucionais de Mulheres e justiça de gênero, América Latina, 2006

	Justiça de Gênero			Total
Nível hierárquico MIM	Alto	Médio	Baixo	
1	3	2	3	8
2	1	3	0	4
3	2	2	2	6
Total	6	7	5	18

Fonte: Elaboração própria

O Quadro abaixo expõe a comparação entre os níveis de desenvolvimento democrático e o nível hierárquico dos MIMs dos 18 países:

Quadro 10: Mecanismos Institucionais de Mulheres e desenvolvimento democrático, América Latina, 2006.

Nível hierárquico MIM	Desenvolvimento Democrático			Total
	Alto	Médio	Baixo	
1	2	0	6	8
2	0	1	3	4
3	1	3	2	6
Total	3	4	11	18

Fonte: Elaboração própria

Verificamos que dentre os três países com alto nível de desenvolvimento democrático, dois deles possuem mecanismos com alto nível hierárquico. Entre os países com médio desenvolvimento democrático (4), todos possuem mecanismo com nível hierárquico 2 e 3. Assim como na análise da justiça de gênero, o quadro também demonstra certo nível de interação entre o grau de democracia e o lugar ocupado pelos dos MIMs na hierarquia governamental. Entretanto, esse padrão não é verificado entre os países de baixo desenvolvimento democrático, que são a maioria nesta análise. A maior parte deles possuem MIMs de alto nível hierárquico, mesmo padrão do quadro anterior.

Em resumo, a maioria dos países latino-americanos possuía um baixo nível de desenvolvimento democrático em 2006. Em relação à justiça de gênero, a situação dos países da região apresenta-se um pouco melhor, em comparação com a democracia mais geral. No entanto, dos 18 países analisados, 12 possuíam níveis médios e baixos desse tipo de justiça, no ano em questão. Além disso, muitos países com grau de democracia e justiça de gênero baixos possuíam mecanismos institucionais com alto nível hierárquico, o que nos sugere a hipótese de que a inclusão da agenda feminista e de gênero nos diferentes países da região tem sido orquestrada de forma mais acelerada e preponderante, do que o desenvolvimento de outras agendas mais gerais e do desenvolvimento institucional dos países. Em contraposição, aqueles poucos países que contavam com alto nível de desenvolvimento democrático, também tinham os melhores perfis relacionados à justiça de gênero, sendo que a maior parte também contava com MIMs em altos níveis hierárquicos. Nesses casos, o processo parece ser mais

consistente e coeso, com o reforço da democracia e das instituições, melhores condições e patamares de vida para das mulheres e políticas de igualdade de gênero ocupando posições mais centrais nos respectivos governos.

2.4.3 A influência da igreja católica nos países da região

O modelo de colonização experimentado pela América Latina teve uma grande centralidade nas instituições religiosas ligadas à Igreja Católica. Desde os primórdios, essa instituição tem sido responsável pelo atentado aos valores e manifestações religiosas e culturais de negros e indígenas, além de propagadora de valores tradicionais que levaram à imposição e manutenção de rígidos papéis sociais de gênero e raça (Matos, 2011). Como descreve Eduardo Galeano, no clássico e fundamental “Veias Abertas da América Latina”, o sistema de acumulação colonial gerava grandes excedentes para a Igreja (Galeano, 2002)

Graciela Hierro (1992), ao investigar filosoficamente a histórica associação das mulheres com as “concepções do mal” identifica o papel da teologia cristã na cristalização do ideal patriarcal de subordinação das mulheres. A religião cristã representaria a derrota das velhas religiões de mães deusas e, no imaginário patriarcal, as mulheres passaram a ser associadas tanto à maldade, isto é, carentes de essência, como à bondade, em associação às doadoras de ser, portadoras de características naturais de cuidado, advindos da maternidade. Para a autora, ambas as construções serviram como importantes meios de controle da vida das mulheres.

Desde os anos 90, assiste-se a um declínio do número de fiéis católicos no Brasil e também em alguns países da América Latina, o que não significa uma diminuição da religiosidade ou das práticas religiosas pela sociedade, mas uma diversificação dessas crenças, com crescimento substancial dos evangélicos tradicionais e pentecostais (Neri, 2011). Esses novos grupos religiosos, apesar de nutrirem diferenças significativas com os católicos, não parecem ter posições mais progressistas em relação aos papéis tradicionais de gênero.

Mais recentemente, as hierarquias patriarcais católicas têm tido um ativismo importante na América Latina, principalmente na oposição aos direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres e, também, na repressão das sexualidades dissidentes. Como afirmam Htun e Weldon (2010), em seu modelo, as políticas de igualdade de gênero passíveis de desafiar as doutrinas religiosas, são exatamente aquelas relacionadas à reprodução e à família. Marta Lamas (2009), em artigo sobre como se deu o processo de legalização do aborto no Distrito Federal do México, afirma que este só foi possível a partir de uma dinâmica

de fratura da hegemonia da igreja nesse tema, principalmente com o fortalecimento dos grupos feministas e a hegemonia do partido progressista PRD. No entanto, essa conjuntura específica da Cidade do México tem tido muita dificuldade de se propagar para outros países e mesmo dentro de outras regiões mexicanas.

O Quadro abaixo demonstra o papel ainda predominante da Igreja Católica na crença, tanto da população em geral, como dos próprios parlamentares latino-americanos:

Quadro 11: Porcentagem de católicos e de parlamentares católicos, 18 países da América Latina, de 2007 a 2011

País	% de católicos (1)	% de Parlamentares Católicos (2)
Argentina	92	81,4
Bolívia	95	87,9
Brasil	73,6	77,3
Chile	70	100
Colômbia	90	92,5
Costa Rica	76,3	75
El Salvador	57,1	89
Equador	95	79,8
Guatemala	55	52,9
Honduras	97	83
México	76,5	91,7
Nicarágua	58,5	80
Panamá	85	89,8
Paraguai	89,6	97,2
Peru	81,3	76,5
Rep. Dominicana	95	71,7
Uruguai	47,1	82,1
Venezuela	96	75,3

Fonte: Elaboração própria

(1) CIA Factbook, 2011

(2) Essa proporção foi retirada dos últimos surveys feitos pelo ELITES (2012)

Com exceção do Uruguai, em todos os países latino-americanos a maioria da população se declara católica. Além da hegemonia católica no sistema de crenças da sociedade, a Igreja também tem tido papel importante no poder político, seja permeando as crenças dos tomadores de decisão, seja garantindo representantes de suas hierarquias nas instituições políticas formais e informais. O Quadro acima evidencia que a maioria dos parlamentares latino-americanos se declara católica e, na metade dos países analisados, a

proporção de católicos parlamentares ultrapassa sua proporção na sociedade. Enquanto no Uruguai, menos da metade da população se declara católica, 82,1% dos seus parlamentares o são. No Chile, todos os parlamentares se autodeclararam católicos, em um país em que 70% das pessoas se afirmam como tal.

Essa situação evidencia a capilaridade da Igreja Católica e de suas concepções gerais, tanto nos valores e práticas da sociedade, quanto nas instituições políticas. Sua influência na América Latina é uma força importante para a manutenção do status de subordinação das mulheres, atuando como barreira aos possíveis avanços demandados pelos movimentos feministas, em ao menos alguns temas, como o da sexualidade, reprodução, maternidade, entre outros. Mesmo aqueles direitos adquiridos, como o direito ao aborto em caso de gestação decorrente de violência sexual ou o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo, sofrem cotidianamente na região, com atentados de grupos religiosos conservadores. Portanto, ainda hoje, a força e a presença da Igreja Católica na América Latina permanecem como fator de fundamental importância para a manutenção do patriarcado, tanto público, como privado.

2.4.4 O papel das mulheres chefes de Estado na última década

Na história democrática da América Latina, apenas dez mulheres exerceram o cargo de presidente até hoje, somando-se assim 21 anos de liderança feminina (*Global Gender Gap Index*, 2011). Segundo Ángeles, Ramil e Espinosa (2012), a eleição de mulheres presidentes na região aconteceu em duas etapas. A primeira foi marcada pelo acesso de mulheres que tinham vínculos familiares com políticos ou em conjunturas de forte instabilidade política. Isabelita Perón foi a primeira mulher presidente da região, que assumiu o cargo após a morte de seu esposo, Juan Perón, em 1974, tendo permanecido apenas dois anos no poder. Violeta Chamorro foi eleita em 1990, na Nicarágua, e governou o país por sete anos. Foi eleita com o objetivo de acabar com a guerra civil e com uma agenda claramente anti-feminista, ao derrotar o primeiro governo da frente sandinista e reverter a implantação de diversas políticas de igualdade de gênero, organizadas no governo anterior, de Daniel Ortega (Kampwirth, 2006).

A segunda etapa foi marcada pela eleição de quatro presidentes desde 2006: Michelle Bachelet (2006-2010) no Chile, Cristina Kirchner (2007-2015) na Argentina, Laura Chinchilla (2010-2014) na Costa Rica e Dilma Rousseff (2011-2015) no Brasil. A presente seção buscará refletir sobre o papel dessas mulheres na incorporação da agenda feminista e de

gênero, com o intuito de tentar compreender se, de fato, a eleição de mulheres geraria maior comprometimento com essa agenda. Tal questão está associada a um debate recorrente na literatura, sobre a representação política das mulheres – se mais mulheres nos espaços de decisão geraria maiores avanços para as mulheres como grupo social. Trataremos com maior detalhamento desse assunto no terceiro capítulo desta dissertação, ao desenvolver a análise sobre a função representativa dos mecanismos institucionais de mulheres. Por ora, trataremos apenas de analisar o tema em questão, a partir do impacto das presidentas na agenda que está/foi construída, em especial sobre os MIMs.

É evidente que as mulheres, como grupo social, não são homogêneas, nem compartilham os mesmos interesses, vontades, perspectivas e aspirações. Portanto, existem vários exemplos de presidentas que não despenderam esforços para perseguir uma agenda feminista e de gênero e, muitas vezes, sequer uma agenda que possa ser considerada feminina. Shrin Rai (2003) admite que o comprometimento das lideranças políticas é importante para a agenda feminista e pode ser afetado pelas percepções dos/as líderes sobre si mesmos/as. Como afirma a autora: “Indira Ghandi e Margaret Thatcher não escolheram perseguir essa agenda. A percepção de seu próprio mérito em adentrar a vida pública, não permitiu perceber a exclusão social das mulheres” (Rai, 2003, p.38). Por outro lado, a eleição das presidentas tem um teor simbólico inegável e muito importante (Fernós, 2010), que pode contribuir, tanto para a disseminação de uma concepção de que as mulheres têm amplas condições de virem a ocupar com sucesso e competência altos cargos políticos, como também levar a uma pressão maior da sociedade e dos movimentos organizados por uma atenção especial às demandas feministas e das/para as mulheres.

A experiência chilena, com a eleição da presidenta Bachelet, demonstra que a combinação de uma mulher chefe de Estado, que prioriza a agenda feminista e de gênero pode gerar um amplo comprometimento com a igualdade de gênero. Uma de suas primeiras preocupações foi tornar paritário o seu gabinete. De certo modo, essa não foi uma política exclusiva do seu governo, por ser mulher. Daniel Ortega, na Nicarágua, e Evo Morales, no segundo mandato na Bolívia, também o fizeram (Htun; Piscopo, 2010).

No entanto, há certo consenso de que a eleição da líder chilena teve um impacto significativo na vida das mulheres de toda a região. Conforme argumenta Marcela Tobar (2009), a eleição de Bachelet “inflamou interesse sem precedente pelo desenvolvimento do papel político das mulheres e das relações de gênero no país. Sua eleição foi indubitavelmente um marco histórico.” (p.21). Ainda segundo a autora, vários foram os exemplos de suporte retórico e simbólico do seu comprometimento pessoal com a igualdade de oportunidades para

as mulheres. Para se ter uma ideia, no seu primeiro discurso anual para o Congresso, ela utilizou a palavra “mulher” 36 vezes, incluindo a citação de duas feministas históricas do país (Tobar, 2009). No que se refere ao suporte político ao mecanismo institucional de mulheres do Chile, o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM), Ángeles, Ramil e Espinosa (2012) afirmam que durante o mandato da presidenta chilena o MIM obteve significativo aumento em seu orçamento.

A eleição de Dilma Rousseff no Brasil também teve repercussão importante. Já no seu discurso de posse, Dilma afirmava o compromisso com as mulheres²⁰:

“E sei que meu mandato deve incluir a tradução mais generosa desta ousadia do voto popular que, após levar à Presidência um homem do povo, um trabalhador, decide convocar uma mulher para dirigir os destinos do país. Venho para abrir portas para que muitas outras mulheres também possam, no futuro, ser presidentas; e para que – no dia de hoje – todas as mulheres brasileiras sintam o orgulho e a alegria de ser mulher. Não venho para enaltecer a minha biografia; mas para glorificar a vida de cada mulher brasileira. Meu compromisso supremo – eu reitero – é honrar as mulheres, proteger os mais frágeis e governar para todos! (Brasil, 2011a).

Apesar de não ter instalado um gabinete paritário, indicou muitas mulheres, inclusive para o “núcleo duro” do governo, como por exemplo, na Casa Civil, na Secretaria de Relações Institucionais e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outros. Sobre o suporte político do governo Dilma ao mecanismo institucional de mulheres brasileiro – *Secretaria de Política para as Mulheres* (SPM) – merece destaque a indicação, pela primeira vez, de uma Ministra com reconhecida trajetória feminista, além do aumento de quase 18% no orçamento da SPM, de 2010 para 2011 (SPM, 2011).

Além disso, um episódio que, a princípio, ameaçou a SPM, acabou por reforçá-la. Logo no primeiro ano do governo Dilma, na preparação de sua primeira reforma ministerial, a opinião pública veiculou amplamente a intenção do governo de criar um Ministério de Direitos Humanos, que agregaria as pastas de mulheres, raça, sexualidade, criança/adolescente, idosos, deficientes, entre outros. Com isso, a SPM perderia poder na hierarquia governamental, ao passar de uma secretaria com *status* de Ministério para um órgão no interior de um Ministério. Alguns movimentos se mobilizaram, lançando notas de repúdio a essa possibilidade (Marcha Mundial das Mulheres, 2011). Em dezembro de 2011, durante a 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, a Presidenta Dilma reverteu

²⁰ No entanto a palavra mulher aparece dez vezes, contra 36 de Bachelet.

essa intenção. A polêmica serviu para que ela reafirmasse o seu compromisso de manutenção da Secretaria e, também, com a própria agenda feminista e de gênero:

“Eu tenho o compromisso inabalável – e reafirmo aqui – de aprofundar as políticas de igualdade de gênero em nosso país. Esta, vocês sabem, é uma caminhada de muitos obstáculos e desafios, mas nós estamos avançando e vamos continuar avançando porque não seguimos sozinhas. E aí, eu quero dizer a vocês que, muitas vezes, vocês veem nos jornais ser anunciado que o Ministério – que é a Secretaria de Políticas para as Mulheres – vai, simplesmente, ser fechado ou unido a outro. Não há a menor veracidade. Não há a menor verdade nessas notícias, e não há a menor verdade porque, como eu disse, nós vamos continuar avançando e não vamos avançar sozinhas. Nós vamos avançar com essa Secretaria, essa Secretaria que defende os direitos da mulher, que defende a igualdade de gênero, porque ela é fundamental como instrumento do governo, do meu governo – primeira Presidenta deste país –, como é fundamental o movimento que cada uma de vocês faz no estado de vocês, no município e na cidade de vocês” (Brasil, 2011b).

Cristina Kirchner, por sua vez, foi a primeira mulher a se reeleger na América Latina, com a maior votação entre todos os presidentes dos 28 anos de democracia no país (Carta Capital, 2011). De acordo com Ángeles, Ramil e Espinosa (2012), dentre os avanços do seu governo estão o reconhecimento do matrimônio entre pessoas do mesmo sexo e a lei de proteção integral para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra as mulheres. No entanto, essas leis parecem ter se beneficiado em maior medida do grande número de mulheres no legislativo, já que o país, segundo as autoras, é líder no emprego das quotas eleitorais e, portanto, um dos que tem maior representação política feminina na região.

Ainda segundo as autoras, as políticas públicas de gênero, durante o governo da presidenta são marcadas pela “descontinuidade, falta de financiamento e ambigüidade na definição de equidade” (Ángeles; Ramil; Espinosa, 2012, p.128) O MIM argentino – *Consejo Nacional de las Mujeres* –, como veremos no próximo capítulo, além de estar no mais baixo nível hierárquico do governo, possui um dos menores orçamentos de todos os MIMs latino-americanos. No entanto, segundo relatório do país para o XI Conferência Regional sobre a Mulher na América Latina e Caribe, de 2008 para 2009, o CNM teve um aumento de pouco mais de 20% no orçamento e também de pessoal (Argentina, 2010). Além disso, em 2010 foi criada, no âmbito da estrutura do CNM, a unidade de coordenação nacional para prevenção, assistência e erradicação da violência contra as mulheres, com *status* de subsecretaria (Argentina, 2010).

Por fim, a presidenta Laura Chinchilla é talvez, dentre os quatro casos, a mais distante da agenda feminista e de gênero. Como afirmam Ángeles, Ramil e Espinosa (2012), dentre os países chefiados por mulheres na América Latina, a Costa Rica é o que possui forças

conservadoras mais eficazes e onde o “divórcio da mandatária com os grupos feministas é mais evidente” (p.131). Apesar de o país ter uma das mais altas taxas de representação política das mulheres, e ser reconhecidamente avançado nos seus direitos, Chinchilla tem forte ligação com os setores da Igreja Católica e as forças conservadoras. Mostra disso é sua participação na “Marcha pela Vida e Família”, organizada em 2009, que teve como pautas principais a oposição à união de pessoas do mesmo sexo e o aborto e sua relação com o Vaticano, em negociação de concordata que visa proibir a fertilização *in vitro* (Chacón, 2012).

O *Instituto Nacional de la Mujer* (INAMU), mecanismo institucional de mulheres do país, conta com maior nível hierárquico e, como veremos, um orçamento superior ao de outros países. No entanto, como afirma Ángeles, Ramil e Espinosa, o INAMU tem uma eficácia questionável, não foi transformado em Ministério no governo em questão, como se tinha expectativa, e apresenta problemas de gestão internos e constantes enfrentamentos com os movimentos feministas.

Com essa breve análise, é possível perceber que a eleição de mulheres para a posição de Presidente na América Latina aumentou as expectativas quanto à perseguição de objetivos e agendas mais claras em busca da igualdade e da justiça de gênero. Dentre as quatro presidentas, percebemos que Bachelet e Rousseff demonstraram um maior comprometimento com a agenda feminista e de gênero. No entanto, não ficaram livres de controvérsias e de pressão dos setores conservadores nacionais, responsáveis por alguns limites nos avanços que poderiam ser gerados por elas. Na Argentina, o comprometimento com a agenda feminista e de gênero, ainda que exista, não garantiu o fortalecimento institucional do MIM nacional. Este ainda carece de uma estrutura mais eficiente, como veremos melhor no capítulo seguinte. Na Costa Rica, o movimento parece ser contrário à agenda feminista, com uma clara aproximação dos setores religiosos e conservadores, tendo efeitos também na capacidade do mecanismo institucional do país.

Enfim, neste capítulo buscamos aprofundar a análise sobre a relação entre os feminismos e os formatos de organização do Estado na América Latina, apreendendo tanto o desenvolvimento dos feminismos da região, como também resgatando noções teóricas importantes para se pensar a agenda feminista e de gênero, e seu impacto na institucionalização das demandas por igualdade de gênero. Foi possível caracterizar com maiores detalhes a presença de uma “nova onda” feminista em curso, num contexto de busca por novas alternativas ao neoliberalismo e expansão das formas e espaços de participação política das mulheres.

Ademais, ao se analisar fatores como a ideologia do partido no poder e o nível de democracia e justiça de gênero, presentes na realidade bastante atual dos países na região, concluímos que mesmo havendo uma receptividade maior dos partidos de esquerda para as demandas das mulheres, nem sempre essa relação é verificada no papel das políticas de igualdade de gênero, que vêm sendo implementadas pelos respectivos governos. Além disso, uma dualidade parece conviver na América Latina, tanto entre ideologias partidárias, quanto em relação ao desenvolvimento democrático e da justiça de gênero. Enquanto países avançados nesses quesitos possuem mecanismos institucionais de mulheres nos mais altos níveis hierárquicos, há países em que a presença de MIMs fortes convive ainda com o baixo nível de democracia e justiça de gênero.

Por fim, dois outros elementos, conforme análise acima, podem vir a interferir na adoção da agenda feminista e de gênero. São eles: (1) o papel das forças religiosas, ainda com o protagonismo da Igreja Católica e sua influência não apenas nos valores societários, como também nos espaços de poder e nas concepções tradicionais dos papéis de gênero; (2) o comprometimento dos líderes máximos, com especial atenção para o papel das mulheres chefes de Estado, que, ao fornecer apoio retórico, simbólico e/ou efetivo, conseguem promover avanços na concretização da agenda feminista e de gênero.

O próximo capítulo vai explorar, especificamente, as características e os padrões de atuação dos mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos. Será revisada a literatura existente sobre os MIMs, explicitando os principais dilemas e potencialidades relativos ao seu desenho institucional e atribuições, bem como elaborada uma tipologia que pretende classificar tais mecanismos segundo seus recursos técnicos, orçamentários e de pessoal. Serão também analisadas as mudanças institucionais que os MIMs viveram, ao longo do tempo, bem como as formas de interlocução com os movimentos de mulheres e organizações internacionais. Por fim, serão examinados os planos nacionais de igualdade de gênero, entendidos como principal resultado do desempenho de tais instituições.

3. OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES NA AMÉRICA LATINA

O primeiro capítulo desta dissertação abordou a tensa e controversa relação entre o feminismo e o Estado, considerando as diversas correntes do feminismo, debateu criticamente o conceito de patriarcado e analisou a literatura crítica que trata especificamente dos regimes de bem-estar, finalizando com uma abordagem teórica do feminismo estatal.

No capítulo seguinte, foi então reconstruído o contexto social, político e institucional da América Latina, analisando o desenvolvimento dos feminismos na região a partir do que consideramos a segunda onda, os condicionantes à adoção da agenda feminista e de gênero, além dos fatores que propiciaram a emergência dos mecanismos institucionais de mulheres.

Este capítulo busca consolidar o estado da arte dos MIMs latino-americanos, para compreender a relação entre as suas características e os resultados políticos materializados pelo conjunto das políticas de igualdade de gênero, que vêm sendo implementadas na região. Nesse sentido, abordaremos os MIMs a partir de alguns critérios analíticos específicos: (a) função representativa; (b) estabilidade no tempo; (c) estrutura técnica e orçamentária; (d) localização na hierarquia governamental; (e) atribuições; (f) relação com a sociedade civil e, mais especificamente, com os movimentos e organizações de mulheres.

Por fim, para apreender o resultado da atuação dos mecanismos, analisaremos com relativo detalhamento, os últimos planos e políticas nacionais de igualdade de gênero, segundo seu processo de construção, principais áreas e setores de suas incidências políticas e os instrumentos de monitoramento da sua implementação.

3.1 A literatura sobre os Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs)

As discussões no âmbito das organizações internacionais, sobre os mecanismos institucionais de mulheres, começaram na década de 70, durante a I Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, que ocorreu no México, em 1975, e de seu respectivo Plano de Ação Mundial. Naquele momento, o discurso girava em torno da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento – conhecido como “Enfoque Mulheres no Desenvolvimento (MED)” (Prince, 2008) –, cujo objetivo principal era destacar que as estratégias de desenvolvimento, adotadas pelos países, impactavam homens e mulheres de maneira diferente. Passou-se, então, a elaborar políticas específicas de apoio ao papel produtivo das mulheres nesse processo, aliados a programas de combate à pobreza. Conforme afirma Ferreira (2004), os projetos orientados pela estratégia do MED não tiveram o sucesso esperado, pois as medidas não levavam em conta as relações de poder entre os sexos e a

interdependência das atividades de homens e mulheres para a sobrevivência. (Ferreira, 2004, p.86).

Pela primeira vez, o Plano de Ação da Conferência do México recomendava a criação desses mecanismos institucionais como estratégia efetiva para o alcance da equidade de gênero. No entanto, não especificava ou determinava sua localização na hierarquia governamental, nem delegava o papel concreto de implementação, mas sim de aconselhamento:

“O estabelecimento de órgãos interdisciplinares e multisetoriais no interior do governo, como comissões nacionais, escritórios de mulheres e outros, com adequado pessoal e orçamento, pode ser uma medida de transição efetiva para acelerar o alcance da equidade de oportunidades para as mulheres e sua total integração na vida nacional. [...] Esses órgãos devem investigar a situação das mulheres em todos os campos e níveis e fazer recomendações de legislação, políticas e programas necessários, estabelecendo prioridades” (ONU, 1976, p.14).

Em 1979, foi elaborada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW – instrumento bastante genérico no que se referia à instalação de órgãos específicos para as mulheres nos executivos nacionais. O único artigo que faz menção a isso é o nº 17:

“Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantindo, em igualdade de condições com os homens o direito a [...] participar na formulação das políticas governamentais e na execução destas e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais” (ONU, 1979).

Apesar de vaga nesse sentido, a CEDAW possui cláusulas que obrigam os países signatários a produzir relatórios periódicos, para monitorar os avanços dos países no seu cumprimento. Como afirma Shirin Rai (2003), essa obrigação reforçou a necessidade de um órgão para coordenar a tarefa, estimulando a criação dos MIMs.

A partir desses instrumentos internacionais, a criação dos mecanismos institucionais de mulheres proliferou em todo o mundo, entre as décadas de 80 e 90. Conforme afirma Kardam e Acuner (2003), em 1985, 90% dos países já haviam criado algum órgão institucional ou sistema para promoção do *status* da mulher, ainda que grande parte deles tivesse estruturas muito frágeis.

Portanto, a partir de uma avaliação negativa dos MIMs ao redor do mundo, a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial de Mulheres, que ocorreu em Pequim (1995),

avançou na proposição não apenas de estabelecimento dos MIMs, mas também de reforço de sua estrutura. Apesar do debate sobre os mecanismos ter se iniciado anteriormente, o processo de Pequim o reforçou mais incisivamente (Rai, 2003), a partir da recomendação aos países de:

"criar, sobre a base de um sólido compromisso político, um mecanismo nacional, quando não exista e fortalecer os mecanismos nacionais existentes para o avanço da mulher nas instancias mais altas do governo possíveis; o mecanismo deve ter mandatos e atribuições claramente definidos; disponibilidade de recursos suficientes e capacidade e competência para influir nas questões de políticas e formular e examinar a legislação; entre outras coisas, deve realizar uma análise das políticas e levar a cabo funções de fomento, comunicação, coordenação e vigilância da aplicação" (ONU, 1995, p.92).

Além disso, a Plataforma definiu os mecanismos como instâncias de coordenação e transversalidade de gênero, algo que não tinha sido definido nas plataformas anteriores: "o mecanismo nacional para o avanço das mulheres deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gêneros a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo" (ONU, 1995, p.91)

Ao mesmo tempo em que a discussão dos MIMs se firmava no plano internacional, uma literatura teórica se desenvolvia tanto nos países centrais, quanto nos periféricos, sobre a real atuação e o efetivo desempenho desses órgãos. Várias teóricas, de diferentes correntes do feminismo, se engajaram em estudos sobre tais mecanismos. Byrne et all (1996), Montañó (2006); Guzmán (2001; 2006), Shirin Rai (2003), Kardam; Acuner (2003), Goetz (1995; 2003), Alvarez (2000a; 2004), Kantola; Outshoorn (2007); McBride; Mazur (2010); Fernós (2010).

Celia Valiente (2008) afirma haver uma ampla e rica literatura sobre o tema, e identifica dois padrões comuns aos desenvolvimentos teóricos dessa área, que nos soam mais como críticas sobre suas principais deficiências: (1) os estudos são, na sua maioria, comparações entre países pós-industriais, ignorando a literatura de boa parte do mundo; 2) a maioria das pesquisas analisa os organismos no Estado central, e pouco se sabe sobre esses órgãos no nível subnacional (Valiente, 2008, p.37-38).

Ainda de acordo com a autora, entre os estudos produzidos nos países industrializados, o aspecto mais estudado dos MIMs é, sem dúvida, sua efetividade, enquanto as pesquisas dos países em via de desenvolvimento buscam analisar a capacidade dos mecanismos em transversalizar gênero e inserir os interesses das mulheres no centro do debate sobre a

efetividade²¹ dos processos de desenvolvimento. “Graças a estes trabalhos sabe-se muito mais sobre os fatores externos aos mecanismos que contribuem para aumentar sua eficácia ou para miná-la” (Valiente, 2008, p. 41).

Várias foram as definições sobre esses órgãos e suas designações. Em inglês, utiliza-se o termo “*national machinery for women development*”, “*national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women*”, “*national women’s machinery*”, “*institutional mechanisms for the advancement of women*”, “*women’s policy agency*”, entre outros. Em espanhol, utiliza-se “*mecanismos para el adelanto de la mujer*”, “*mecanismos nacionales de igualdad*” e “*mecanismos institucionales de mujeres*”. No II Plano Nacional de Política para as Mulheres do Brasil, utiliza-se dois termos: “mecanismos governamentais de política para as mulheres” e “mecanismos institucionais de política para as mulheres” (Brasil, 2008a). A escolha pela utilização do conceito “mecanismos institucionais de mulheres”, nesta dissertação, está associada à ideia de que esses órgãos podem estar em qualquer nível de governo e, portanto, não deveriam carregar em seu nome a palavra nacional. Também ao fato de que, ao menos em sua origem, essas instituições na América Latina, não tinham tão vinculadas à sua atuação o conceito de gênero, mas foram desenhadas para promover o *status* das mulheres (Fernós, 2010).

As Nações Unidas, a partir do encontro de especialistas para discussão do papel dos MIMs na promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, cuja última edição ocorreu em 2005, define esses órgãos de maneira vaga, como: “mecanismos estabelecidos por governos para promover e dar suporte ao alcance da igualdade de gênero, incluindo a implementação dos compromimentos feitos nos processos globais, como os da IV Conferência Mundial de Mulheres” (ONU, 2004, p. 5). Shirin Rai (2003), por sua vez, os define como “unidade política central dentro do governo, com o objetivo de transversalizar a perspectiva de igualdade de gênero em todas as áreas políticas” (Rai, 2003, p.17). Esta definição, por outro lado, parece ser restritiva diante da diversidade de formatos e atribuições que tais mecanismos apresentam.

Mcbride e Mazur (2010) oferecem uma definição mais inclusiva, definindo os MIMs como “estruturas que atendem aos dois seguintes critérios: 1) qualquer agência ou órgão governamental formalmente estabelecido por estatuto ou decreto governamental e 2) qualquer agência ou órgão governamental formalmente encarregado de promover o status das mulheres

²¹ A ideia dos “interesses das mulheres” será discutida na seção seguinte, a partir do debate sobre a função representativa de tais mecanismos.

e seus direitos ou promover a igualdade de gênero” (Mcbride; Mazur, 2010, p. 29). O interessante desta definição é que as autoras não tomam como verdade o viés político-ideológico desses órgãos, isto é, ao diferenciar status das mulheres e igualdade de gênero, estão falando de duas orientações políticas diferentes, como será discutido mais adiante.

Os mecanismos que não são órgãos governamentais seriam considerados pelas autoras “quase MIMs”, isto é, “instituições que atuam no processo político revestidas de MIMs, porém não contam com diretiva governamental formal do seu estabelecimento” (Mcbride; Mazur, 2010, p. 29). Shirin Rai considera esses mecanismos não institucionalizados, como estruturas “não governamentais” (p.26).

Montaño (2006) e Rai (2003) apontam a ideia dos mecanismos como catalisadores das demandas de igualdade de gênero. Algumas autoras os definem como estratégias utilizadas por um conjunto de atores políticos, para incluir as demandas de igualdade no interior da máquina estatal (Weldon, 2002; Goetz, 2003). Kardam; Acuner (2003), por sua vez, definem os MIMs a partir de seu caráter transformador e suas debilidades: “1) são todos unidades burocráticas, cuja sua atribuição parece incluir, de uma forma ou de outra, mudanças instituições em torno da igualdade de gênero; 2) eles são geralmente fracos, comparados com outras instituições estatais em termos de recursos e poder político” (p.96).

Uma ampla definição do processo de institucionalização das questões de gênero, que vai além dos mecanismos institucionais, mas é muito útil para pensá-los, foi desenvolvida por Virginia Guzmán (2006). A autora identifica as institucionalidades de gênero como:

“expressões empíricas e materiais de relações políticas, práticas sociais e visões de mundo, que se institucionalizam como coisas públicas e oficiais, por meio de processos históricos, que envolvem lutas políticas. Nesse marco conceitual, são consideradas as leis, as normas, os organismos estatais, os mecanismos institucionais de mediação política, programas de políticas públicas, serviços, organizações sociais, áreas de conhecimento legitimadas, etc.”

Um ponto importante desta definição é que ela permite refletir sobre os mecanismos institucionais de mulheres como processos amplos e históricos, que envolvem principalmente muita luta política. Assim, os MIMs se diferenciariam de outras estruturas governamentais, por carregarem em sua gênese esse processo de luta política feminista, o que não significa que se orientarão, permanentemente, pelas mesmas concepções que impulsionaram a sua criação.

3.1.1 Os paradoxos, desafios e potencialidades dos MIMs como burocracias estatais

Várias autoras também se dedicaram a pensar os paradoxos em que os MIMs estão envolvidos, bem como os desafios para sua efetividade. Os desafios externos foram tratados no segundo capítulo desta dissertação, portanto, discutiremos neste capítulo apenas os que se referem aos formatos e características dos mecanismos. O primeiro desses paradoxos foi apontado por Kardam e Acuner (2003) e estaria na sua própria constituição: por serem resultado da pressão de forças nacionais e internacionais, esse caráter poderia ser entendido tanto como força, quanto como fraqueza. Força, pois, ao menos em princípio, tais MIMs têm tido respaldo e legitimidade para atuar, já que seriam fruto de um processo demandado de forma coletiva por atores e atrizes políticos; e fraqueza, pois, ao serem frutos desse tipo de pressão societária, acabariam sendo uma resposta mais simbólica do que propriamente real dos governos.

Os mecanismos institucionais de mulheres também estariam envoltos em um segundo tipo de paradoxo, que poderia ser definido como “dentro/contra” (Rai, 2003), (Kardam; Acuner, 2003). Seriam instituições estatais com a missão de transformar o conjunto dos órgãos do Estado, ou seja, trabalhar no interior do Estado e, às vezes, contra o próprio. Como afirmam Kardam e Acuner, “os/as funcionários/as dos MIMs devem, portanto, adquirir uma identidade dupla: eles/as não podem ser apenas burocratas; eles/as devem trazer os objetivos dos movimentos de mulheres que estão fora do Estado e torná-los palatáveis para dentro do Estado” (p.107).

Sonia Montañó (2006) identifica um terceiro paradoxo. Se por um lado, os mecanismos institucionais de mulheres expressam processos em curso de modernização do Estado – ao incluir demandas de cidadania, integrar a sociedade civil e postular princípios de igualdade –, por outro lado, não têm todas as capacidades de incidência nas políticas públicas. Isso acaba causando seu rebaixamento, tornando-os objeto da influência de figuras como as “primeiras damas” e obstruindo iniciativas que possam romper com as estruturas patriarcais de dominação, como “direitos reprodutivos, saúde reprodutiva, equidade na família, igualdade salarial e de renda e a redistribuição das responsabilidades familiares” (p. 9).

Além disso, os MIMs enfrentam uma série de desafios, como dificuldades em participar centralmente dos processos de reforma do Estado (gerando instabilidade e ameaças à sua própria existência), operar em contextos de tensão entre os padrões vigentes do modelo econômico e a pressão por demandas sociais diversas e, em alguns momentos, enfrentam as forças conservadoras, anti-igualitárias (Guzmán, 2006), algumas fortalecidas em forma de *backlash*, em que valores tradicionais e perspectivas focadas no “familismo” passaram a ser empregadas contra os avanços democráticos conquistados pelas mulheres (Alvarez, 2000a).

No nível organizacional, os mecanismos institucionais de mulheres são burocracias relativamente novas, estabelecidas no contexto de reformas estatais, em que o discurso vigente é o da necessidade de maior efetividade e eficiência da máquina estatal. Eles enfrentam a resistência de outros setores e órgãos do governo, muitas vezes insensíveis às desigualdades de gênero (Fernós, 2010) que, frequentemente, oferecem resistências às mudanças nos padrões organizacionais, para incluir, por exemplo, processos mais participativos e com elementos promotores da igualdade e cidadania dentro dos governos (Guzmán, 2006, Kardam; Acuner, 2003, Goetz, 2003). Para Byrne et al (1996), os MIMs, como outras burocracias que lidam com políticas e ações intersetoriais, sofrem resistência dos setores que devem coordenar suas ações.

Conforme afirma Sonia Montañó (2006), os mecanismos institucionais de mulheres ainda são modelos recentes, em gestação, que operam em sistemas administrativos, com formas que variam entre dois pólos: de um lado, giram em torno das burocracias tradicionais, “herdeiras das antigas instituições de bem-estar familiar e assistencial” e, de outro, se localizam no bojo das ondas de reformas institucionais, “que buscam construir instituições que funcionem e prestem contas à sociedade” (p. 6). Para Goetz (1995), os MIMs não conseguem oferecer recompensas simbólicas e materiais, não são capazes de prover suporte técnico e falta poder concreto para conseguirem gerar sanções aos programas que não incorporarem a perspectiva de gênero (p.52).

Kardam e Acuner os caracterizam como “burocracias ideais que não existem”, já que as expectativas sobre os MIMs são, segundo as autoras, altas demais até para as burocracias mais eficientes. “Espera-se que os mesmos sejam pontos focais da Plataforma Pequim, sejam uma instituição do setor público e também um conjunto de políticas. Eles precisam ser catalisadores da ação de outros ministérios e ser a agência que constrói a capacitação destes mesmos. Espera-se que trabalhem com doadores internacionais, que desenvolvam estratégias coerentes, administrem o processo de *advocacy* e a relação com outras instituições, ao mesmo tempo em que entreguem programas diretamente ao público!” (p.112).

Apesar desses desafios, os MIMs têm o potencial de questionar a natureza do Estado e o engajamento das mulheres nele, quais interesses vão promover e de quem, além de questões relativas à transversalidade nas instituições políticas (Rai, 2003). Segundo Montañó (2006), os MIMs demonstrariam, no entanto, uma ampla capacidade de aprendizagem institucional, gerando pressões de mudança na gestão dos governos, conhecimento em diversas áreas e firmando alianças de todo o tipo. Goetz (2003) afirma que os esforços dos MIMs produzem

vários ganhos estratégicos, como a legitimação das questões de gênero no desenvolvimento, gerando, enfim, inovação política e mecanismos de monitoramento.

Dentre as principais características dos mecanismos institucionais de mulheres, estão: (1) a interlocução com a sociedade civil, principalmente pela interação com os movimentos e organizações de mulheres; (2) a tentativa de sensibilizar e capacitar funcionários públicos sobre as questões de gênero, (3) a adoção da transversalidade de gênero como uma estratégia para exercer poder e atingir seus objetivos centrais; (4) a incidência na aprovação ou revisão de legislação, entre outros.

Representar as perspectivas dos diferentes grupos de mulheres é uma das principais atribuições dos mecanismos institucionais. Algumas considerações teóricas, portanto, deverão ser feitas sobre o tema da representação.

3.1.2 – A função representativa dos Mecanismos Institucionais de Mulheres

Apesar desta dissertação não se referir a um estudo sobre o tema da representação político-institucional, este tema permeou, claramente, a análise dos mecanismos institucionais de mulheres, principalmente no que se refere à sua interlocução com os movimentos e organizações feministas. Nesse sentido, faremos uma breve revisão teórica da função representativa dos MIMs.

A abordagem de Iris Young (1990; 2000; 2001), sobre a representação de grupos sociais, nos será aqui bastante útil para teorizarmos sobre a representação política das mulheres. A autora define representação como o “relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (Young, 2006, p.142). Nesse sentido, referenciando Pitkin (1971), argumenta que a dinâmica da representação oscilaria entre autorização e prestação de contas, isto é, um misto de ser autorizado, pelos cidadãos, a atuar nas instituições oficiais e ser responsável diante dos representados (2006, p. 150).

A inovação de Young está na crítica à visão da representação como apenas uma dimensão de presença e identidade. Nessa idéia, está em questão a noção de representação como substituição, isto é, os representantes como espelhos dos representados, agiriam a partir de um compartilhamento de identidades (fixas e imutáveis). A autora crítica essa postura, por conter um paradoxo – seria impossível uma pessoa, em sua singularidade, conseguir falar e agir exatamente como o conjunto dos seus representados (Young, 2006). Além disso, a

deliberação democrática não pode ser imputada apenas pela copresença dos cidadãos – exatamente porque esse processo é “disperso ao longo do tempo e do espaço” (2006, p. 148).

Problematizando a ideia de identidades fixas e imutáveis, algumas teóricas feministas têm trabalhado com o conceito de “interesses de gênero” (Molyneux, 1986) – como as mulheres não compartilham *a priori* uma identidade, não é possível falar de um único tipo de “interesse das mulheres”. Segundo Molyneux, *interesses de gênero* seriam os desenvolvidos pelas mulheres a partir do seu posicionamento social e seus atributos circunscritos na construção social do gênero. Eles podem ser classificados como *interesses estratégicos* (que buscam superar a dominação e subordinação das mulheres) e *interesses práticos* (respostas às necessidades imediatas das mulheres, dentro do contexto de subordinação) (Molyneux, 1986).

Conforme Raka Ray (1999), a formulação de Molyneux é uma tentativa de definir um campo comum de reivindicação das mulheres e, como veremos, esse conceito se encaixa, em parte, na análise do posicionamento social feminino que faremos a seguir. No entanto, Molyneux não consegue superar a ideia fixa do “interesse” (Ray, 1999). Sua distinção entre interesses estratégicos e práticos seria fortemente binária e, portanto, não abrangeria a pluralidade de demandas das mulheres organizadas. A dinâmica política nos diz que, muitas vezes, a busca dos “interesses práticos” se dá no mesmo processo de construção dos “interesses estratégicos”.

Marlise Matos (2012) avança na refutação da ideia de identidades e interesses fixos e binários, ao elaborar o conceito de campo crítico-emancipatório das diferenças, como o “exercício de delimitação de um espaço político e epistêmico potencialmente de forte articulação teórico-política” (p.61). Segundo a autora, os grupos subalternos são definidos por uma experiência comum, relativa à opressão experimentada coletivamente, mas essa é uma experiência plural que, frequentemente, impacta sua identidade e é permeada também pela experiência corporal dos sujeitos. No entanto, é importante destacar que este não é um processo fixo, determinado, mas se refere vivências em constante processo de mutação e de reavaliação dos seus múltiplos sentidos. Desse modo, não seria justo ou democrático “reencapsular as mulheres, os(as) negros(as), os segmentos LGBT, etc. em uma única das dimensões de suas identidades, quando estes(as) vierem ao espaço público (sobretudo nos espaços institucionais a exemplo dos parlamentos) para defender seus interesses e lutar por poder” (Matos, 2012, p.63)

Matos utiliza e avança num conceito-chave que impulsiona a reflexão sobre a condição de paradoxo, relacionada à representação de grupos e seus respectivos desdobramentos – a ideia de *perspectiva social* –, previamente formulada por Young (2006),

porém ainda pouco difundida, principalmente por ter sido lançada já no final de sua vida. Para a autora, a perspectiva social seria “o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (p.164). Nesse sentido, “pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais”, derivadas sobretudo do seu posicionamento na estrutura que organiza os grupos sociais (p.162). Portanto, a perspectiva forneceria aos indivíduos um quadro específico de referências que possibilitaria interpretações, produções compartilhadas de sentido e, até mesmo, a formação de alguns de seus interesses.

Laurel Weldon (2002) também propõe uma abordagem a partir deste conceito de Young, ao problematizar a representação como um processo centrado no indivíduo. Nesse sentido, ela caracteriza a perspectiva de grupo como “o produto coletivo de grupos sociais, desenvolvido por interações intra-grupos” (Weldon, 2002, p. 1153). A autora refuta a ideia de que a perspectiva de grupo reside completamente em qualquer um dos indivíduos pertencentes ao grupo, uma vez que essa ideia contém uma noção de homogeneidade do grupo e não levaria em conta a existência da diversidade no seu interior. Weldon reforça o caráter coletivo da perspectiva, mostrando que ela é criada quando os membros do grupo interagem entre si para definir suas próprias prioridades.

Assim, as mulheres formariam um grupo social devido à sua posição comum de subalternidade na estrutura social, e não porque compartilham, *a priori*, interesses e valores únicos. Como afirma Weldon, “as mulheres não compartilham uma lista de propostas políticas, mas elas compartilham uma lista de ‘questões de mulheres’ (p. 1157). As mulheres produzem uma perspectiva de grupo quando interagem entre si, trazendo sua bagagem de experiências e visões, e formando as respectivas posições do grupo que subsidiam os seus interesses.

A partir desse arcabouço teórico, Laurel Weldon (2002) produziu um estudo sobre o impacto da representação das mulheres nas políticas de combate à violência contra a mulher em 34 países democráticos, durante o ano de 1994. Os resultados dessa pesquisa mostram que os mecanismos institucionais e os movimentos de mulheres, em combinação, dariam uma forte voz às mulheres no processo de construção dessas políticas, que seria maior do que o efeito das legislaturas femininas. A partir do conceito de perspectiva social ou de grupo, a autora questiona a capacidade de indivíduos representarem grupos sociais, problematizando a capacidade das legisladoras de representarem efetivamente as mulheres como grupo social.

Embora boa parte dos estudos sobre representação política das mulheres seja centrada em sua atuação no âmbito do Poder Legislativo, a autora discute as fontes de representação

tanto dos MIMs, quanto dos movimentos de mulheres. Como as administrações públicas possuem mecanismos de funcionamento que, muitas vezes, blindam a participação e representação dos grupos marginalizados, os mecanismos institucionais de mulheres são criados como forma de institucionalizar, no interior da estrutura do Estado, a possibilidade da presença da perspectiva das mulheres, mesmo que de maneira parcial. Nesse sentido, quanto mais independência, recursos próprios, autoridade, legitimidade e canais de interlocução com o movimento de mulheres, mais efetivo o MIM poderá ser para representá-las.

A representação dos movimentos de mulheres, afirma a autora, é sempre parcial, pois alguns subgrupos oprimidos continuam, muitas vezes, excluídos no bojo do discurso mais geral de interesses das “mulheres” (por exemplo: a pobres, as negras, as lésbicas etc.). Mesmo assim, o processo de representação pode acontecer, porque as atividades do movimento provêm arenas onde as mulheres, na sua pluralidade constitutiva, interagem para definir as suas prioridades. Nesse sentido, os movimentos de mulheres seriam mais propícios a articular a perspectiva social das mulheres do que um grupo tão diverso e não organizado, como o das legisladoras (Weldon, 2002, p. 1165). Para essa representação ser efetiva, seria enfim necessário que os movimentos tivessem autonomia, aqui entendida como um insumo para cobrar mais e exigir melhor prestação de contas dos governos.

Além disso, ambos – MIM e movimento de mulheres – interagem para produzir melhores condições de representação. Conforme afirma a autora, movimentos de mulheres fortes e autônomos aumentariam a função representativa do MIM, que também pode fortalecer os movimentos de mulheres, fornecendo-lhes recursos adicionais, tais como pesquisas e maior publicidade. Em suma, movimentos de mulheres fortes e autônomos e MIMs efetivos se reforçam mutuamente e, assim, podem desencadear uma maior representação das mulheres.

Em contraposição, sua análise das políticas de combate à violência contra a mulher demonstrou que a maior proporção de mulheres no Legislativo não teria um efeito consistente e amplo sobre a receptividade governamental ao tema. A autora conclui que, na área de política específica de combate à violência contra as mulheres, os MIMs e os movimentos de mulheres, juntos, seriam mais efetivos que um grande número de eleitas para o Legislativo, para garantir uma ação de política pública mais eficaz.

Outro estudo mais recente, de Dorothy McBride e Amy Mazur (2010), intitulado “*The Politics of State Feminism*”, traz outra importante contribuição para a análise da função representativa dos mecanismos institucionais de mulheres. As autoras desenvolveram um estudo quantitativo, centrado nos debates políticos de cinco grandes questões que costumam

afetar a vida das mulheres, a saber: aborto, capacitação profissional, representação política, prostituição e, por fim, o que as autoras chamam de “*hot issues*”, isto é, questões prioritárias, especialmente oriundas do contexto social e político da década de 90. Cada um desses eixos foi analisado comparativamente com 13 democracias pós-industriais²², com o intuito de compreender como, e por que, os mecanismos institucionais de mulheres seriam (ou não) parceiros efetivos dos movimentos de mulheres e suas atrizes, garantindo maior acesso às arenas de produção de políticas e, assim, influenciando resultados políticos no interior do Estado.

Lovenduski e Guadagnini (2010) aplicaram os dados coletados nesse estudo para se pensar a representação política das mulheres. Ambas criticam o estudo de Weldon, por não ter dado a devida atenção ao contexto político, por ainda utilizar o conceito de representação legislativa e descritiva²³ como sendo a mesma coisa e, finalmente, por cobrir apenas o ano de 1994, não apreendendo assim as variações na presença das mulheres no Legislativo (p. 167).

O estudo das duas autoras tentou elucidar as circunstâncias em que as atrizes dos movimentos de mulheres, atrizes do Estado e legisladoras intervêm no processo político, a contribuição de cada uma para a representação descritiva e substantiva, e a extensão das relações entre cada um desses grupos, se respaldando no estudo de 10 variáveis²⁴. Buscarei apresentar, aqui, apenas alguns de seus caminhos analíticos, que elucidam questões importantes sobre a representação dos mecanismos de mulheres.

Lovenduski e Guadagnini (2010) definem representação como um processo de enquadramento (*framing*) – “o movimento de mulheres propaga idéias ‘engendradas’ na busca por (re) enquadrar debates, de modo que seu discurso é ‘engendrado’ de acordo com os “interesses das mulheres” (p.170). As autoras concluem que a representação seria realizada pelos três grupos de atrizes, através de repertórios relativamente padronizados de intervenção política, tanto de forma conjunta, como separadamente.

²² Austrália, Austria, Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Holanda, Espanha, Suécia e Estados Unidos.

²³ De acordo com Pitkin (1967), representação descritiva existe quando legisladores individuais atuam substituindo os seus representados. Representação substantiva existira quando legisladores individuais têm opiniões e comportamentos favoráveis a uma comunidade minoritária, ou no caso, as mulheres.

²⁴ Presença do movimento de mulheres no início e no final do debate, a presença de legisladora no debate, a representatividade do MIM, acordos no interior do movimento de mulheres, lideranças do MIM, “engendramento” do debate (isto é, ponto em que o debate passa a conter uma perspectiva de gênero) e intervenção das/os legisladoras/es.

Segundo as autoras, a representação ocorreria em inúmeros espaços, além do Legislativo – no Estado e na sociedade civil, nos órgãos e comissões do Poder Executivo, nos partidos políticos, nos sindicatos e nas organizações internacionais. Nesse sentido, os padrões de representação seriam altamente dependentes de seus contextos e, nem sempre, abertamente democráticos, uma vez que parte dessas representações não é instituída via um processo efetivamente eleitoral. As mulheres organizadas nessas arenas formariam suas alianças e, portanto, construiriam seus canais de cooperação entre os atores e as atrizes em tais espaços. Esses diferentes padrões de representação interagiriam entre si e sua combinação geraria impacto nos processos políticos (Lovenduski; Guadagnini, 2010).

As atrizes dos movimentos de mulheres buscam estabelecer e manter relações consultivas com os MIMs que, por sua vez, procuram dar suporte aos movimentos, estabelecendo diferentes canais de interlocução. Esses canais facilitariam as estratégias de representação dos movimentos quando fossem confiáveis (p. 173). Resultados da pesquisa sugerem também que a intervenção das legisladoras aumentaria as possibilidades de participação dos movimentos, mas o crescimento do número de mulheres no Legislativo, por si só, não garantiria o mesmo resultado.

Além disso, as autoras diferenciam os movimentos de mulheres entre autônomos e integrados. Os primeiros teriam uma forma de mobilização independente de partidos políticos e outras associações, que não têm o status da mulher como sua principal preocupação. Os movimentos integrados seriam definidos como “indivíduos e grupos inseridos em outras organizações que o movimento de mulheres (mulheres nos partidos políticos, sindicatos, mídia, academia, etc.)” (Lovenduski; Guadagnini, 2010, p. 169). As autoras afirmam que os mecanismos institucionais de mulheres seriam mais propensos a propagar os enquadramentos dos movimentos de mulheres em suas questões prioritárias, e em situações nas quais tanto os movimentos autônomos, quanto os integrados, fossem ativos. Mas seriam menos propensos a intervir em casos nos quais os movimentos de mulheres autônomos agissem sozinhos.

Com relação à prestação de contas, as autoras identificam que apesar dos MIMs poderem prestar contas para o movimento de mulheres, haveria pouca base formal e legal para isso. Alguns deles prestam contas para legitimar sua própria atuação e assegurar o suporte político dos movimentos, mas isso não costuma ocorrer (p.186). Por fim, intervenções das legisladoras e dos MIMs acentuariam a representação dos movimentos e a combinação de estratégias de ação política, entre movimentos autônomos e integrados, seria mais efetiva do que a ação independente de cada um.

Ambas pesquisas nos fornecem apontamentos importantes para se pensar a representação exercida pelos mecanismos institucionais de mulheres. É possível perceber que essa empreitada só é possível e tem sucesso quando os MIMs possuem padrões de interlocução efetivo com movimentos de mulheres e representantes no Poder Legislativo, ou quando possuem recursos técnicos e orçamentários, e suficiente poder no interior do Estado.

3.2 Os MIMs na América Latina e o seu contexto político

Apesar dos mecanismos institucionais de mulheres terem sido criados a partir dos anos 40 na América Latina, apenas nas décadas de 80 e 90 eles ganhariam certa centralidade, principalmente, a partir dos processos de redemocratização e das conferências mundiais de temas sociais e de mulheres protagonizadas pela ONU. Apesar das diferenças significativas entre os mecanismos da região, no início do novo milênio, conforme afirma Guzmán (2001), quatro conclusões, tiradas a partir dos estudos e de reuniões de especialistas, ressaltaram a inoperância dos MIMs latino-americanos:

“1) A contradição existente entre a magnitude das funções dos mecanismos e as atribuições e recursos que lhe são designados. Os mecanismos não tem suficiente autoridade devido a sua posição hierárquica, contam com escasso recursos profissionais e técnicos e seus orçamentos são limitados. 2) A ampla brecha existente entre as concepções e compreensões sobre o tema dos funcionários dos mecanismos e das autoridades e funcionários do resto dos setores do Estado. 3) A distância e as contradições entre os discursos das autoridades e funcionários e suas práticas institucionais. 4) O caráter instável do processo. Nem a posição hierárquica, nem os feitos alcançados são estáveis no tempo (Guzmán, 2001, p. 7).

Posteriormente, Guzmán (2006) e Montañó (2006) chegam também a conclusões parecidas, apesar de reconhecerem avanços em algumas questões. Segundo Montañó, os MIMs enfrentariam uma série de desafios, gerados pelo baixo desenvolvimento dos países e pelas desigualdades sociais que persistem na região, por sua instabilidade institucional e a escassa sensibilidade do poder público diante da discriminação sofrida pelas mulheres. Além disso, essas instituições sofreram várias modificações ao longo de sua vida institucional e, grande parte delas, sofreu fortes ameaças à sua continuidade e condição de hierarquia organizacional, muitas vezes, sustentadas por “políticas de governo” e não de Estado.

Na dissertação, consideramos as “políticas de governo” como fruto de um processo de decisão do executivo, que buscava responder às demandas da agenda política interna e obedeceriam um processo elementar de formulação e implementação de programas ou ações. (Oliveira, 2011). Como afirma Faria (2010), as “políticas de governo” estariam circunscritas a

interesses contextuais ou seriam respostas a problemas pontuais, tendo como característica ser temporária, e poderiam responder a interesses setoriais ou particularistas. Já as “políticas de Estado” seriam aquelas em que o processo de formulação e decisão envolveria mais do que uma agência do executivo, como outros poderes públicos (Oliveria, 2010). Segundo Faria, estas seriam políticas pensadas à luz do “artifício jurídico do interesse nacional”, contando, portanto, com o respaldo da sociedade e tendo maior estabilidade, já que estariam livres dos ciclos eleitorais (Faria, 2010, p15). Como afirma Sérgio Rosa (2003), as “políticas de governo” refletiriam os interesses dos grupos políticos no comando do governo, enquanto as “políticas de Estado” seriam aquelas que defenderiam o interesse maior e coletivo da sociedade civil.

Nesse sentido, ao serem considerados parte de “políticas de governo” e não de Estado, os mecanismos institucionais de mulheres carecem de alguns dos elementos determinantes para o sucesso de suas ações e políticas. Um deles é exatamente a sensibilidade do poder público para compreender que as questões relativas à desigualdade de gênero são, antes de tudo, problemas estruturais que necessitam de políticas duradouras, desafiando todas as suas dimensões e gerando novos padrões de relações sociais e novas formas de gestão pública. Quando os MIMs são vistos como parte das “políticas de governo”, além de sofrerem ameaças à sua continuidade, isso implica compreender as desigualdades em questão como problemas pontuais. Como afirma Guzmán (2006), essa trajetória vulnerável dos mecanismos também os torna mais expostos à instabilidade, principalmente em momentos de mudanças de governo. “Isso demonstra a ainda débil apropriação por parte do Estado, da equidade como objeto de política e do gênero como fator fundamental a considerar na análise do que sucede nos âmbitos de atuação do governo e dos outros poderes do Estado” (Guzmán, 2006, p.4-5). Alvarez (2004) afirma também que o padrão de recrutamento de recursos humanos e orçamentários costuma ser deficitário, tendo relativamente pouca influência no governo e uma interlocução insuficiente com a sociedade civil e com os movimentos de mulheres.

Dentre os avanços sentidos na década posterior à Conferência de Pequim na América Latina, Montañó (2006) destaca: o ganho de posição desses mecanismos na hierarquia governamental; a maior capacidade de obtenção de avanços no plano legislativo e político; algumas conquistas com a inclusão formal da igualdade entre homens e mulheres em seu conteúdo; a instituição de leis específicas de igualdade de gênero; a criação de unidades interinstitucionais e determinados acordos intersetoriais.

Um dos estudos mais recentes sobre os mecanismos latino-americanos foi desenvolvido no âmbito da CEPAL, por María Dolores Fernós (2010), com o objetivo de

analisar a performance dos MIMs levando em consideração as evoluções e suas transformações nos últimos anos. Para tal, a autora utilizou os relatórios dos países das reuniões de “Beijing +10” e “+15”, respostas a questionários aplicados pela CEPAL em oito países e também entrevistas com determinadas atrizes-chave. Apesar do estudo apontar questões-chaves para se pensar os MIMs no contexto atual da região, como veremos, ele ainda carece de dados empíricos mais robustos, o que acaba por produzir afirmações muito generalistas e captar pouca variação entre os diferentes países.

A autora chama a atenção para um conjunto de evoluções e tendências dos MIMs da região nesta década. Algumas delas são: (1) a mudança significativa no teor da agenda dessas instituições – se, na origem, tinham um olhar conservador sobre as mulheres, atrelando-as à família e à maternidade, hoje esses mecanismos se baseiam nos direitos humanos e questionam a discriminação e os estereótipos de gênero, além de criticar as políticas a partir de uma perspectiva de gênero; (2) segundo a autora, é possível perceber que, em muitos países, houve uma mudança nos mandatos dos MIMs – ao menos em 11 deles houve um alargamento efetivo dos mandatos, que passaram do papel mais tradicional de implementar políticas públicas, para a ocupação de uma função estatal mais normativa, promovendo e propondo políticas diretamente voltadas para o alcance mais efetivo da igualdade de gênero; (3) houve um aumento significativo da participação e representação de entidades não governamentais nos processos antes considerados atribuições exclusivas do governo – tendência que reforça a importância da interlocução com a sociedade civil, e especialmente com o movimento de mulheres e feministas na permanência e desenvolvimento dos mecanismos.

É importante destacar que, na América Latina, todos os países possuem alguma forma de mecanismo institucional de mulheres, conforme quadro abaixo:

Quadro 12: Os Mecanismos Institucionais de Mulheres na América Latina

País	Mecanismo Institucional de Mulheres (MIMs)
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres
Bolívia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
Brasil	Secretaria de Política para as Mulheres
Chile	Servicio Nacional de la Mujer
Colômbia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres
Cuba	Federacion de Mujeres Cubanas
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Equador	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la igualdad

	de gênero
Guatemala	Ministerio de la Mujer
Honduras	Instituto Nacional de la Mujer
México	Instituto Nacional de las Mujeres
Nicarágua	Instituto Nicaragüense de la Mujer
Panamá	Instituto de la Mujer
Paraguai	Ministerio de la Mujer
Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Porto Rico	Oficina de la Procuradora de las Mujeres
Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer
Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género

Fonte: Elaboração própria

A seguir, analisaremos essas instituições, desta vez, a partir de quatro conjuntos de variáveis, que julgamos importantes para o nosso estudo no escopo desta dissertação: (1) variáveis relativas às mudanças institucionais e à sua estabilidade ao longo do tempo; (2) características vinculadas a seus recursos administrativos e sua localização na hierarquia governamental; (3) seu desenho institucional específico, bem como suas atribuições, e, finalmente; (4) os vínculos formais existentes com os movimentos de mulheres e com algumas organizações internacionais.

Os dados contidos nessa análise foram coletados através de vários meios: a maior parte advém dos sítios eletrônicos dos mecanismos e dos portais de transparência dos respectivos países analisados; outras informações provêm das leis de constituição dos mecanismos, de informações do site “América Latina Genera”, mantido pelo PNUD, que contém uma série de documentos, artigos e informações sobre várias temáticas de gênero da região, além dos informes produzidos pelos países para a XI Conferencia Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, organizada pela CEPAL em 2010. Mesmo com a consulta a essas fontes, não foi possível conseguir determinadas informações sobre alguns países. Neles, os MIMs foram contatados por email e, em alguns casos, também por telefone, porém só obtivemos resposta de um país (Colômbia). Assim, não conseguimos coletar as informações sobre Cuba, Porto Rico, Panamá e Paraguai. Boa parte desses dados veio também da pesquisa “Mulheres e Políticas Públicas na América Latina: desafios à democracia na região” (NEPEM/CIFG da UFMG).

No entanto, como veremos, os dados levantados sobre o restante dos países (16 dos 20 MIMs), nos aportam um bom panorama sobre a condição geral desses mecanismos no contexto atual. Nesse sentido, o ano base para os dados é 2011.

3.2.1 – Considerações sobre a trajetória institucional dos mecanismos institucionais de mulheres e sua estabilidade ao longo do tempo

Mapear os primeiros mecanismos institucionais de mulheres na América Latina não é uma tarefa fácil, já que grande parte deles se iniciou como “departamentos” no interior de ministérios ou secretarias, estando localizados no mais baixo estágio do escalão governamental. Outro fator que dificultou a coleta dessa informação foi o fato de que, boa parte dos MIMs, da sua origem até hoje, sofreu várias mudanças institucionais. A partir das informações reunidas, o objetivo foi levantar alguns padrões de desenvolvimento dos MIMs, desde seu início, buscando compreender o seu contexto político e as mudanças institucionais experimentadas. É possível que nem todas as formas institucionais assumidas pelos mecanismos ao longo do tempo tenham sido captadas por este estudo, mas o objetivo central foi ter uma visão geral de sua evolução.

As primeiras instituições latino-americanas voltadas para a promoção de programas, políticas e ações para as mulheres parecem ter sido instituídas na região a partir da década de 40, principalmente no âmbito dos Ministérios do Trabalho e Previdência ou dos gabinetes presidenciais, no contexto da constituição dos governos nacional-desenvolvimentistas. Esse processo pioneiro parece ter se beneficiado tanto das mobilizações e reivindicações da primeira onda do feminismo, como dos primórdios da institucionalização dos direitos sociais e trabalhistas na região. Na Argentina, a “División del Trabajo y Asistencia de la Mujer” (1944) foi instituída pelo governo Perón (Flacso, 1993), na Bolívia, a “Dirección General de Protección Social a la Mujer” (1957) foi criada no governo de Hernán Siles Zuazo e, no Chile, a “Oficina de la Mujer” (1951) foi instituída pelo presidente Gabriel González Videla, no âmbito do Ministério de Relaciones Exteriores, sendo, mais tarde, substituída pela Secretaría Nacional de la Mujer (1972), vinculada ao gabinete presidencial de Salvador Allende²⁵ (Flacso, 1993).

No Uruguai, o “Departamento de la Mujer y de los Menores” (1975) era vinculado ao Ministério do Trabalho e Seguridad Social (Flacso, 1993), porém, foi instituído durante a ditadura civil-militar, no governo de Juan María Bordaberry. Durante a ditadura peruana, foi criado o “Comitê de Revalorização da Mulher” (1972), no âmbito do Ministério da Educação (Flacso, 1993).

²⁵ A Secretaria foi mantida durante todo o regime militar, sendo dirigida pela primeira-dama do governo Pinochet (Flacso, 2011).

O mecanismo mais duradouro da região é a Federação de Mulheres Cubanas, criada em Cuba, em 1960, logo no início da revolução, ainda existente hoje. A Federação foi instituída a partir da fusão dos vários movimentos e organizações de mulheres da época. É uma organização de massas, responsável pelo desenvolvimento de políticas e programas para o alcance da igualdade de gênero (Flacso, 1993). Esse formato é atípico na região, sendo o único caso latino-americano de um “quase-MIM” (Mcbride; Mazur, 2010) ou de um “MIM não governamental” (Rai, 2003), conforme explicado anteriormente.

No início dos anos 70, os mecanismos institucionais de mulheres foram instituídos como instâncias encarregadas de coordenar as ações para a celebração da Primeira Conferência Mundial da Mulher no México (1975) (INAMU, 2012; Galeana, 1996). Esse foi o caso da Costa Rica, com a “Oficina de Programas para la Mujer y la Familia”, vinculada ao Ministério da Cultura, Juventude e Esportes, da “Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República”, na Venezuela, e da “Comisión para los Asuntos de la Mujer”, de Porto Rico. Todos esses países viviam períodos democráticos nos anos em questão. Na Costa Rica, desde 1949 não há períodos de exceção democrática (Costa Rica, 2012), sendo ele um dos países latino-americanos com a mais longa democracia formal. Na Venezuela, as eleições diretas para presidente ocorriam desde 1959. Porto Rico, nessa época, já era um estado livre associado aos Estados Unidos, com eleições regulares para governador.

A década de 80 marca, definitivamente, a emergência de boa parte dos mecanismos institucionais de mulheres da região e a reforma dos que foram instituídos nas décadas anteriores, principalmente, fruto das Conferências Mundiais das Mulheres e de seus respectivos Planos de Ação, e do processo crescente de redemocratização dos países, após longos períodos de ditadura militar, conflitos armados e guerra civil:

Quadro 13: Os mecanismos institucionais de mulheres instituídos e reformados na década de 80, na América Latina.

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES INSTITUÍDOS NA DÉCADA DE 80			
País	Ano de Instituição	Mecanismo Institucional de Mulheres do país	Ministério ou Órgão que o MIM se vinculava
Colômbia	1980	Consejo Nacional para la Integración de la Mujer ao Desarrollo	Presidência da República
Equador	1980	Oficina Nacional de la Mujer	Ministério do Bem-Estar Social
México	1980	Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer	Conselho Nacional da População

Guatemala	1981	Oficina Nacional de la Mujer	Ministério do Trabalho e Previdência Social
Rep. Dominicana	1982	Dirección General de Promoción de la Mujer	Presidência da República
Nicarágua	1982	Oficina de la Mujer	Secretaria Geral da Junta de Governo de Reconstrução Nacional
	1987	Instituto Nicaragüense de la Mujer	Ente Autônomo
Brasil	1985	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Ministério da Justiça
El Salvador	1989	Secretaría Nacional de la Familia	Presidência da República
MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES REFORMADOS NA DÉCADA DE 80			
País	Ano das reformas	Mecanismo Institucional de Mulheres reformado	Ministério ou Órgão que o MIM se vinculava
Peru	1983	Oficina de la Mujer	Ministerio de Justicia
Venezuela	1984	Oficina Nacional de la Mujer y la Familia	Ministerio da Juventude
	1989	II Comisión Femenina Asesora del Presidente de la República	Presidente de la República
Argentina	1985	Programa Nacional de Promoción de la Mujer y la Familia	Ministério da Saúde e Ação Social
	1987	Subsecretaria de la Mujer	Ministério da Saúde e Ação Social
Costa Rica	1986	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia	Ministério da Cultura
Uruguai	1987	Instituto Nacional de la Mujer	Ministerio de Educación y Cultura

Fonte: Elaboração própria, a partir de: CEPAL, 2011²⁶

Pode-se destacar que, nesse período, muitos desses órgãos ainda estavam vinculados a um enfoque tradicional de família (Montaño, 2006; Fernós, 2010), no âmbito de ação das primeiras-damas ou ligados à área da assistência social. É o caso da Venezuela, Costa Rica, Argentina, Equador e El Salvador. Neste último país, a Secretaria Nacional da Família tinha como uma de suas atribuições, impedir “a deterioração dos valores morais do grupo familiar” (El Salvador, 1989).

²⁶ Alguns erros foram encontrados no levantamento feito pela CEPAL (2011), que foram corrigidos a partir de (Galeana, 1996) e do banco de dados da Flacso “Mujeres Latinoamericanas em cifras” (1993).

No Brasil e na Guatemala, foram gestados modelos em que se formalizou a participação governamental e não governamental. No Brasil, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) funcionou como espaço político de articulação, composto por representantes do governo e da sociedade civil, correspondendo aos anseios e demandas por democratização, ampliação e aprofundamento da agenda pública das mulheres. Seu caráter deliberativo e sua autonomia financeira e administrativa foram assegurados apenas até 1989, quando o órgão passou a ser consultivo (Montaño, 2003; Bohn, 2010).

Na Guatemala, apesar de ter sido o único mecanismo dos anos 80, criado ainda no contexto da ditadura militar (a redemocratização só aconteceu em 1986), era uma instância formada por uma assembléia geral de delegadas, com representantes governamentais e da sociedade civil, porém, com capacidade limitada de ação (Flacso, 1993).

Nota-se que, nesse período, a localização dos MIMs na hierarquia governamental ainda era bastante precária, sendo boa parte deles vinculados a departamentos inseridos no interior de Ministérios. Apesar da variedade de Ministérios aos quais os MIMs estão vinculados, predomina o seu vínculo a pastas relativas ao bem-estar social – assistência, saúde, educação e trabalho. O mecanismo peruano e o brasileiro, no entanto, se vincularam ao Ministério da Justiça. Existem também alguns mecanismos ligados aos gabinetes presidenciais, como na República Dominicana, Colômbia e Nicarágua (este, apenas no início da ruptura revolucionária, pois depois passou a ser um ente autônomo).

A década de 90 é mais caracterizada pelo grande número de reforma dos mecanismos criados nas décadas anteriores, do que pela criação de novos MIMs, conforme nos mostra o quadro abaixo:

Quadro 14: Os mecanismos institucionais de mulheres instituídos e reformados na década de 90, na América Latina

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES CRIADOS NA DÉCADA DE 90			
País	Ano de instituição	Mecanismo Institucional de Mulheres	Ministério ou Órgão que o MIM se vinculava
Paraguai	1992	Secretaria de la Mujer	Presidência da República
Honduras	1994	Oficina Gubernamental de la Mujer	Presidência da República
	1998	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)	Ente autônomo
MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES REFORMADOS NA DÉCADA DE 90			
País	Ano de instituição	Mecanismo Institucional de Mulheres	Ministério ou Órgão que o MIM se vinculava
Argentina	1992	Consejo Nacional de la Mujer	Presidência da República

Uruguai	1992	Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM)	Ministério da Educação e Cultura
Chile	1992	Servicio Nacional de la Mujer	Órgão descentralizado, mas responde ao Ministério de Planejamento e Cooperação
Venezuela	1992	Consejo Nacional de la Mujer	Ministério de Saúde e Desenvolvimento Social
	1999	Instituto de la Mujer	
Panamá	1993	Departamento de la Mujer	Ministério do Trabalho e Bem-estar Social
Bolívia	1993	Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Género y Generacionales	Ministério do Desenvolvimento Humano
	1997	Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia	Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Planejamento
Colômbia	1994	Comisión Nacional Asesora para la Equidad y la Participación de la Mujer	Presidência da República
	1999	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Presidência da República
El Salvador	1996	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Ente autônomo
Peru	1996	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano	-
Equador	1997	Consejo Nacional de las Mujeres	Ministério do Bem-estar Social
Costa Rica	1998	Instituto Nacional de las Mujeres	Ente autônomo e descentralizado
República Dominicana	1999	Secretaría de Estado de la Mujer	Status de Ministério

Fonte: Elaboração própria, a partir de: CEPAL, 2011

Apenas no Paraguai e em Honduras os MIMs foram criados na década de 90, com a característica de estarem localizados na mais alta hierarquia governamental. No que se refere às reformas institucionais, com exceção das mudanças no Uruguai e Venezuela, todos os países, ao longo dessa década, melhoraram significativamente a localização dos MIMs na hierarquia governamental, principalmente com as reformas levadas a cabo na segunda metade da década, que parecem ter sido beneficiadas pelo processo intenso da Conferência de Pequim.

Os formatos dos MIMs nessa década variam entre: Institutos autônomos descentralizados, modelo bastante difundido na América central (Honduras, El Salvador, Costa Rica); Ministérios ou Secretarias intersetoriais, encarregados de promover políticas tanto para as mulheres, quanto para outros setores (Peru e Bolívia); Secretarias e órgãos em

que a autoridade máxima tem *status* de Ministério (Chile e República Dominicana); Conselhos e Comissões de caráter assessor (Argentina, Venezuela, Colômbia e Equador).

Além disso, nessa década, muitos dos MIMs adquiriram seu formato definitivo (Honduras, Argentina, Chile, Colômbia, El Salvador, Costa Rica, Paraguai e República Dominicana²⁷).

Seguindo a tendência de reforma dos mecanismos, no final dos anos 90, as reformas a partir de 2000 também se direcionam para a inserção dos MIMs no escalão mais alto dos governos²⁸:

Quadro 15: Os mecanismos institucionais de mulheres reformados a partir de 2000, na América Latina.

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE MULHERES REFORMADOS A PARTIR DE 2000			
País	Ano de instituição	Mecanismo Institucional de Mulheres	Ministério ou Órgão que o MIM se vinculava
Guatemala	2000	Secretaría Presidencial de la Mujer	Status de ministério
México	2001	Instituto Nacional de las Mujeres	Ente autônomo e descentralizado
Porto Rico	2001	Oficina de la Procuradora de las Mujeres	Procuradoria Geral
Brasil	2002	Secretaria dos Direitos da Mulher	Ministerio de Justicia
	2003	Secretaria de Política para as Mulheres	Presidência da República (status de ministério)
Peru	2002	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
	2011	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	
Bolívia	2003	Viceministerio de la Mujer	Ministério do Desenvolvimento Sustentável
	2009	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Ministerio de Justicia
Uruguai	2005	Instituto Nacional de las Mujeres	Ministério do Desenvolvimento Social
Panamá	2008	Instituto Nacional de la Mujer	Ministério do Desenvolvimento Social

²⁷ Recentemente, as Secretarias do Paraguai e da República Dominicana passaram a se chamar Ministério, porém, sem nenhuma outra mudança no seu desenho institucional.

²⁸ A exceção é o caso da Bolívia, que passa de um vice-ministério encarregado apenas das políticas para as mulheres, para um vice-ministério encarregado das mulheres, crianças, jovens, idosos e pessoas com necessidades especiais (Bolívia, 2012).

Equador	2009	Comisión de Transición hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género	Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
Venezuela	2009	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	

Fonte: Elaboração própria, a partir de: CEPAL, 2011

Além da influência das prioridades do processo de Pequim para os MIMs, em 1995, as reformas parecem ter sido também desencadeadas pelos novos projetos políticos dos governos na região, alguns pertencentes à considerada “onda rosa”²⁹, e pelas mudanças por eles elaboradas nas prioridades de governo, na retomada das funções do Estado, especialmente na agenda social e sua relação com os movimentos sociais. Este parece ter sido o caso de, pelo menos, a Venezuela, o Equador, o Uruguai e o Brasil.

No Brasil, após uma atuação considerada bastante limitada da Secretaria dos Direitos da Mulher, instituída no último ano do Governo FHC, no âmbito do Ministério da Justiça (Bohn, 2010), a SPM/PR era uma promessa da campanha eleitoral de Lula, perante as organizações e movimentos de mulheres brasileiros, tendo status de Ministério e sendo vinculada à Presidência da República. No Equador, a Comissão foi criada com o objetivo de adaptar o Conselho Nacional das Mulheres aos avanços alcançados pela promulgação da nova Constituição (Equador, 2009). Essa missão também foi assumida pelo Presidente Hugo Chavez, ao estabelecer o Ministério venezuelano, em 8 de março de 2009 (Minmujer, 2012).

De maneira geral, foi possível perceber que, da criação dos primeiros órgãos encarregados de lidar com o *status* da mulher, até suas últimas reformas nos anos mais recentes, ocorreram mudanças significativas, principalmente nos formatos dos MIMs e nos órgãos aos quais se vinculam. Isso demonstra que a história de boa parte dos mecanismos foi de mudanças institucionais, se vinculando a Ministérios com temáticas muito diferentes ao longo do tempo, assumindo assim formatos que passaram de Comissões pouco institucionalizadas para Departamentos estabelecidos no âmbito do baixo escalão governamental. Só recentemente, chegaram a formatos mais centrais, como aqueles com *status* de Ministério, alguns diretamente vinculados aos gabinetes presidenciais.

Apesar de, a partir da década de 90, os MIMs terem se localizado em posições mais centrais nos governos, há relatos de que boa parte das suas estruturas eram ainda muito débeis (Montaño, 2006; Guzmán, 2006), funcionando entre dois discursos antagônicos: o primeiro

²⁹ Este termo tem sido utilizado por alguns teóricos para caracterizar o processo de ascensão de partidos, movimentos e lideranças de esquerda a governos nacionais, a partir do final dos anos 90 e mais intensamente na última década (Silva, 2010).

promovido pelas organizações internacionais, de avanço formal do *status* da mulher, e o segundo, propagado pelas agendas econômicas neoliberais, de enxugamento do Estado, privatizações e diminuição do financiamento público das políticas sociais, inclusive as direcionadas às mulheres (Alvarez, 2000b).

Destaca-se aqui, portanto, duas características centrais muito importantes: a primeira delas se refere ao fato de todos os países latino-americanos (sem exceção) terem constituído os MIMs em suas hierarquias governamentais, dos anos 40 até hoje, sendo que na década 90, aqueles que não os possuíam acabaram também institucionalizando-os; a segunda característica diz respeito ao fato de essas estruturas do Poder Executivo terem sofrido, especialmente ao longo dos anos 90, reformas organizacionais que, de modo geral, as posicionaram mais centralmente nas agendas governamentais de poder dos distintos países aqui analisados.

A seguir, nos debruçaremos na análise da estrutura atual dos mecanismos institucionais de mulheres, a partir da elaboração de uma tipologia própria, que leva em consideração o nível hierárquico, o número de pessoal recrutado e o seu aporte orçamentário (geral e específico).

3.2.2 Os recursos administrativos dos Mecanismos Institucionais de Mulheres e sua localização na hierarquia governamental

Analisar os mecanismos institucionais de mulheres, segundo seus recursos, é imprescindível para compreendermos o seu papel na construção de políticas públicas e nos esforços de promoção da igualdade de gênero. No estudo “*The Politics of State Feminism*”, McBride e Mazur (2010) consideram os recursos administrativos dos mecanismos institucionais de mulheres como um dos elementos que melhor indicam os padrões de sua autonomia e autoridade. Ambas entendem os recursos administrativos como um conjunto de variáveis: quantidade de funcionários, número de divisões administrativas, existência de escritórios locais, valor do orçamento próprio, dos subsídios aos grupos de mulheres e de recursos para pesquisa (McBride; Mazur, 2010).

Os recursos de poder, por sua vez, podem ser entendidos a partir do tipo de mecanismo analisado, e de sua maior ou menor proximidade do poder de decisão política do núcleo governamental. Conforme utilizamos no segundo capítulo, a CEPAL produziu uma tipologia que classifica os MIMs segundo esse nível hierárquico, medido a partir da categoria

da/o titular, bem como da categoria do próprio mecanismo. Sendo assim, os MIMs latino americanos distinguem-se entre os já citados três níveis hierárquicos.

São considerados “avançados” os mecanismos com *status* de Ministério, ou quando o/a titular tem *status* de Ministra/o com plena participação no Gabinete. Em segundo lugar estão os “mecanismos dependentes” da Presidência, cujos titulares não são centrais no âmbito do Gabinete governamental. Por fim, os mecanismos “menos avançados” são aqueles que dependem de um Ministério ou de uma autoridade com menor *status* (CEPAL, 2010).

Segundo Shirin Rai (2003), a localização nos altos níveis de governo indicaria um reforço do perfil do MIM e um aumento dos seus recursos de poder. Fernós (2010) aponta que uma melhor localização geraria maior capacidade nos mecanismos de implementar ações transversais nas várias áreas de governo (p.22). Sonia Alvarez (2004) aponta, assim, para a mensagem simbólica do nível hierárquico ocupado pelo MIM – o local designado a tais mecanismos passaria uma mensagem cultural à população, sobre o significado e a importância das mulheres nas políticas daquele governo.

No entanto, o nível hierárquico dos mecanismos não seria a única característica relevante para o seu funcionamento. Shirin Rai identifica outros elementos cruciais nesse sentido, tais como: os recursos econômicos e políticos disponíveis, acesso a outros setores e órgãos do governo, e mecanismos de *accountability* (p. 26). Byrne et al (1996) identificam, por sua vez, sete elementos cruciais para a efetividade dos MIMs, são eles: o discurso das questões de gênero nos projetos de desenvolvimento, a força do mandato, os papéis dos MIMs, a estabilidade e adequação da sua localização, a disponibilidade de orçamento, a presença de resistência burocrática e a existência de autonomia. Fernós (2010) afirma que, a despeito do nível hierárquico dos mecanismos, alguns constrangimentos econômicos podem limitar sua efetividade.

Nesse contexto, o nível hierárquico dos mecanismos não apenas tem peso na legitimidade, no lugar simbólico das questões de gênero e estratégias de transversalidade das ações em políticas públicas, como também impacta os resultados políticos desses mecanismos. Além disso, o nível hierárquico demonstraria o efetivo acesso aos centros de decisão governamental, isto é, quanto menor o escalão de um órgão, menor seria sua capacidade de decisão, até mesmo sobre suas próprias ações, e menor capacidade de influência nas decisões de outras burocracias. No entanto, além desse recurso político, os recursos administrativos são também cruciais para a concretização dos objetivos, estratégias, formas de influência e legitimidade desses mecanismos.

Neste estudo, caracterizamos os mecanismos segundo o nível hierárquico, conforme tipologia da CEPAL (2010), a partir da existência de escritórios locais³⁰, do número total de funcionários em cada MIM, do montante do orçamento dos mecanismos em relação ao orçamento geral nacional, e também do montante de orçamento dos MIMs ponderado para o quantitativo de mulheres do país.

Os mecanismos institucionais fortes seriam aqueles que: (1) se localizam nos níveis mais altos do governo (nível 1); (2) contam com estruturas locais, como escritórios ou equipes técnicas fora do eixo central, sendo capazes de proliferar suas ações e políticas em todo o território, coordenar com os governos subnacionais, além de ter maior proximidade com as cidadãs-alvo das políticas; (3) possuem número suficiente de funcionários, indicando maior capacidade de capilaridade na implementação, coordenação de políticas, e condições de assumir determinadas funções e participar de certos espaços políticos; (4) usufruem de parcela alta do orçamento geral nacional, demonstrando suporte político do governo e a presença de insumos necessários para concretização dos compromissos com a igualdade de gênero; (5) contam com alto valor do orçamento por mulher *per capita*, isto é, há recursos suficientes, diante do número de mulheres habitantes do país em questão. Se esse valor é alto, pode significar que o mecanismo é capaz de projetar ações que atinjam, efetivamente, um número significativo de mulheres.

A partir desse conjunto de variáveis foi possível encontrar quatro perfis de mecanismos na região latino-americana:

- 1) Forte: com maior nível hierárquico, possui estruturas locais, maior número de funcionários entre os MIMs da região (mais de 500), com as duas maiores parcelas do orçamento geral da União entre os mecanismos da região (0,08 a 0,15% e 0,02 a 0,07%) e o maior valor de orçamento por mulher (de um dólar a 7 dólares *per capita*);
- 2) Forte/médio: tem uma parcela ainda grande de funcionários, mas menor que o primeiro tipo (entre 100 e 300 funcionários), possui um orçamento por mulher com maior variação (sendo a maioria na faixa de até 2 dólares), conta com parcela do

³⁰ Alguns mecanismos institucionais de mulheres, apesar de não contar com estruturas locais, fornecem suporte técnico e orçamentário para várias estruturas vinculadas aos governos sub-nacionais, como delegacias da mulher, secretarias e coordenadorias estaduais e municipais, centros de referência, entre outros. É o caso, por exemplo, da Secretaria de Política para as Mulheres do Brasil. Infelizmente, não foi possível incluir esses dados pela difícil mensuração para os dezesseis casos.

orçamento geral com grande variação – do nível mais baixo (0,001 a 0,01) ao nível mais alto (0,08 a 0,15), tem ou não estruturas locais e nível hierárquico variado.

- 3) Médio/fraco: tem nível hierárquico entre 1 e 2, possui duas faixas de número de funcionários (até 50 pessoas e de 50 a 100 pessoas), conta com uma faixa de orçamento de 0,02 a 0,07% do orçamento geral e duas faixas de orçamento por mulher (US\$ 0,30 a 0,49) e (US\$ 1,00 a 2,00).
- 4) Fraco/Muito Fraco: todos possuem nível hierárquico entre 2 e 3, podem ou não contar com estruturas locais, possuem duas faixas de número de funcionários até 50 e de 50 a 100, possuem menor faixa de orçamento (0,001 a 0,01) e orçamento por mulher em duas faixas (US\$ 0,01 a 0,09 e US\$ 0,10 a 0,29).

O Quadro a seguir, classifica os mecanismos latino-americanos, a partir dessa tipologia por nós elaborada:

Quadro 16: Nível hierárquico, recursos humanos, técnicos e orçamentários dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina

	País	Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs)	Nível Hierárquico (1)	Estrutura Local (2)	Nº funcionários (3)	% do orçamento geral (4)	Orçamento do MIM por mulher (US\$) (5)
F O R T E	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	1	Sim	Acima de 500	0,08 a 0,15%	4,00 a 7,00
	Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer	1	Sim	Acima de 500	0,08 a 0,15%	1,00 a 2,00
	Chile	Servicio Nacional de la Mujer	1	Sim	Acima de 500	0,02 a 0,07%	4,00 a 7,00
F O R T E / M É D I O	Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	1	Sim	100 a 300	0,02 a 0,07%	4,00 a 7,00
	Brasil	Secretaria de Política para as Mulheres	1	Não	100 a 300	0,001 a 0,01%	0,50 a 0,99
	México	Instituto Nacional de las Mujeres	2	Não	100 a 300	0,02 a 0,07%	0,50 a 0,99
	El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	3	Sim	100 a 300	0,08 a 0,15%	1,00 a 2,00
M É D I O / F R A C O	Guatemala	Secretaria Presidencial de la Mujer	1	Sim	50 a 100	0,02 a 0,07%	0,30 a 0,49
	Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	1	Não	Até 50	0,02 a 0,07%	0,30 a 0,49
	Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres	3	Sim	50 a 100	0,02 a 0,07%	1,00 a 2,00
F R A C O / M U I T O F R A C O	Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	2	Sim	Acima de 500	0,001 a 0,01%	0,10 a 0,29
	Equador	Comision de Transicion hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la igualdad de gênero	2	Sim	50 a 100	0,001 a 0,01%	0,10 a 0,29
	Colômbia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	2	Não	Até 50	0,001 a 0,01%	0,01 a 0,09
	Nicarágua	Instituto Nicaragüense de la Mujer	3	Não	Até 50	0,08 a 0,15%	0,10 a 0,29
	Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres	3	Não	Até 50	0,001 a 0,01%	0,10 a 0,29
	Bolívia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	3	Não	Até 50	0,001 a 0,01%	0,01 a 0,09

Fonte: Elaboração própria.

(1) CEPAL, 2010

- (2) Foram consideradas estruturas locais, qualquer tipo de divisão administrativa do MIM, que se localiza fora do escritório central. Os formatos variam entre escritórios, unidades, assistência técnica regional, delegacias da mulher e família, centros de atenção à violência. Não foram consideradas estruturas pertencentes aos governos subnacionais, uma vez que o objetivo era compreender a estrutura do MIM central.
- (3) Compreende pessoal fixo e contratado.
- (4) Os orçamentos referem-se ao exercício de 2011. A porcentagem foi calculada a partir dos orçamentos dos MIMs aprovados no ano de 2011 sobre o valor aprovado pelas leis de orçamento geral dos países no mesmo ano. No caso do Peru, o ano base é 2012, pois o Ministério foi reformado em 2011 e, portanto, não havia dados anteriores e não inclui o orçamento do “*Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad*”, que é vinculado ao ministério. No caso da Bolívia e Equador, só foi possível acessar o orçamento de 2012.
- (5) Para calcular o orçamento em dólar por mulher per capita, transformou-se o valor dos orçamentos de cada mecanismo em dólar, a partir da cotação do dia 30/12/2011. Com esse valor dividiu-se pelo número total da população feminina em cada país, no ano de 2011, a partir da base de dados “Estadísticas e indicadores de gênero” da CEPAL (2012)

A primeira observação sobre o Quadro acima é que a construção dessa tipologia busca salientar alguns padrões existentes, para incrementar e qualificar melhor nossa análise, embora esse instrumento não capte toda a complexidade dos dados aqui coletados. Por se tratar de poucos casos, seria muito difícil lançarmos mão de algum outro método estatístico de caráter mais avançado. Todavia, apenas essa classificação nos é muito útil para pensar algumas interações iniciais bastante importantes.

Dentre os 16 países aqui analisados, somente três possuem os mecanismos classificados como “fontes” pela nossa tipologia. Esse é um elemento importante, que nos mostra o caráter de transformações processuais pelos quais os mecanismos estariam passando, ou seja, sua institucionalização ainda em curso. Esses três países – Venezuela, República Dominicana e Chile – têm o melhor nível hierárquico e padrão de orçamento, o que por si só já confirmaria a afirmação de Rai (2003), de que a localização do MIM no organograma de governo pode gerar melhores aportes orçamentários.

Analisando-se os mecanismos classificados como “forte/médios”, podemos perceber que o nível hierárquico sozinho não determina sua força. O “Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer”, apesar de estar localizado no mais baixo escalão, tem uma estrutura orçamentária e de pessoal à altura de um mecanismo classificado como “forte”. Por outro lado, a Secretaria de Política para as Mulheres do Brasil está no mais alto nível hierárquico, mas recebe uma parcela muito pequena do orçamento geral, tem um orçamento por mulher razoável e não conta com qualquer tipo de estrutura local própria da Secretaria, apesar de fornecer apoio orçamentário para várias das estruturas subnacionais de política para as mulheres (Bohn, 2010).

Os mecanismos classificados como “médio/fracos”, por sua vez, contam com estruturas organizacionais mais restritas, se comparados com os tipos anteriores, porém têm

estrutura semelhante. O Instituto uruguaio, em paralelo com o salvadoreño, possui estrutura um pouco mais avançada do que a pura classificação relativa ao seu nível hierárquico.

Dentre os mecanismos classificados como “fracos/muito fracos”, estão os localizados nos dois menores níveis hierárquicos de governo, com uma porcentagem muito inferior de orçamento geral nacional e com um orçamento igualmente pequeno por mulher. O caso peruano é muito singular: como é o único Ministério que se encarrega tanto das questões das mulheres, quanto de outros setores da população, tem estrutura maior, com um alto número de funcionários e conta com escritórios locais. No entanto, o seu orçamento é muito pequeno. Na verdade, até 2011, o Ministério era composto pelas pastas de mulheres, de pessoas vulneráveis e de questões relacionadas ao desenvolvimento social. No início de 2012, a pasta de desenvolvimento social ganhou uma estrutura institucional própria, a partir da criação do Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social e as duas outras pastas foram direcionadas para o novo Ministério da Mulher e População Vulnerável. Por causa dessa mudança, este último MIM sofreu uma drástica redução nos seus recursos orçamentários (MIMP, 2012).

A estrutura equatoriana, por sua vez, foi criada para ser apenas uma Comissão transitória (apesar de já existir há quatro anos), com a função de desenhar o mecanismo futuro, que teria a forma de um Conselho. O caso nicaraguense também é atípico, pois apesar de contar com uma estrutura débil e um orçamento por mulher quase irrelevante, recebe uma parcela grande do orçamento geral nacional, no patamar dos mecanismos aqui classificados como “fortes”. Esse fato pode advir do baixo nível geral de arrecadação no país, mas também pode indicar um nível de comprometimento importante do governo com o referido Instituto. Por fim, os mecanismos mais precários são os MIMs colombiano e o boliviano. Este último, além de estar localizado no pior nível hierárquico, e contar com níveis orçamentários precários, tem a tarefa de implementar políticas para as mulheres e também para crianças, jovens, idosos e pessoas com necessidades especiais (Bolívia, 2012).

Podemos, então, depreender desses aspectos considerados pela nossa nova classificação, algumas outras considerações importantes: a primeira delas é a constatação de que a mera classificação do MIM por seu posicionamento na estrutura governamental hierárquica é critério insuficiente para se apreender as nuances dos processos dinâmicos e de transformação nos MIMs, que estariam sendo experimentados na região; a segunda se refere ao fato de termos igualmente captado por essa classificação alguns processos de mudança em curso, com destaque para os países que têm colocado as questões de gênero, e especialmente as políticas para as mulheres, numa posição mais central de suas respectivas agendas sociais.

Esse parece ser o caso da metade dos países latino-americanos aqui analisados, ou seja, aqueles que foram ao fim classificados nas posições de “fortes” e “forte/médio”.

A seguir, esta análise será complementada com mais detalhes sobre o desenho institucional e as atribuições dos mecanismos institucionais de mulheres da região.

3.2.3 – O desenho institucional e as atribuições dos mecanismos institucionais de mulheres da região

Podemos constatar que há uma variedade de formatos institucionais atribuíveis aos mecanismos institucionais de mulheres da região. Os principais, como vimos, variam entre serem considerados como Ministérios e Secretarias com *status* de Ministérios, Conselhos, Comissões e Assessorias e Institutos autônomos e descentralizados. Quase todos os mecanismos latino-americanos se encarregam dos múltiplos temas relativos às mulheres, com exceção do Ministério peruano e do Vice-ministério boliviano, ambos multissetoriais, isto é, se encarregam de políticas para as mulheres, crianças, idosos, adolescentes, pessoas com necessidades especiais, entre outros.

É importante salientar que o desenho institucional dos mecanismos tem relação positiva com o desenho de seus mandatos e, portanto, com suas funções primordiais. Segundo Karnam e Acuner (2003), há uma grande ambigüidade sobre as atribuições desses mecanismos: se eles deveriam ser órgãos de coordenação, de alocação de recursos ou apenas de formulação e concepção de políticas; se, de forma direta e concreta, deveriam capacitar em questões afeitas ao gênero; se deveriam promover e implementar políticas de prestação de contas interna ou de aliança com outras burocracias estatais; ou se o seu papel deveria ser, de promover o diálogo sobre patamares crescentes de construção da igualdade de gênero, de modo a somar esforços com outros atores e atrizes políticos/as, governamentais ou não governamentais. (p.107). Para as autoras, a tarefa dos MIMs deveria ser “preparar, monitorar e assistir a implementação e monitoramento das políticas, em alinhamento com as demandas da sociedade civil” (p.107).

Ainda segundo as autoras, os mecanismos institucionais de mulheres têm uma atuação importante na transversalização das questões de gênero no Estado. De acordo com a definição do ECOSOC, a transversalidade de gênero seria uma “estratégia para fazer com que as preocupações e experiências das mulheres e dos homens sejam dimensão integral do desenho, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas, sociais, de modo que as mulheres e os homens se beneficiem

igualmente e a desigualdade não seja perpetuada” (ECOSOC *apud* Staudt, 2003, p.57). Para Karnam e Acuner (2003), a transversalidade seria um processo cognitivo, organizacional e político, que necessitaria de mudanças em diferentes níveis, como na formação da agenda, no processo político, na implementação, avaliação e planejamento (p. 97). Por sua vez, Guzmán (2006) compreende a transversalidade de gênero nas políticas públicas como:

“a ideia de elaborar uma matriz que oriente uma nova visão das competências (políticas, institucionais e administrativas) e das responsabilidades dos agentes a respeito da superação das assimetrias de gênero nas e entre as distintas esferas de governo. Esta transversalidade garante uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, por conseguinte um aumento da eficácia das políticas públicas” (GUZMÁN, 2006, p.5).

A partir dessas definições, é possível perceber que uma das funções dos mecanismos institucionais de mulheres, como burocracias que visam transformar o modo como são pensadas e implementadas as políticas públicas, seria a de implementar a transversalidade, entendida com processo que busca transformar a preocupação com a igualdade de gênero, em uma prática, objetivo, meta e princípio de todas as arenas estatais, sendo, portanto um processo não apenas organizacional, mas, sobretudo político. Nesse sentido, uma concepção inerente ao conceito de transversalidade é a existência de impactos diferenciados das políticas públicas sobre homens e mulheres e, para se ter eficácia, seria necessário considerar as desigualdades de gênero na sua implementação. Além disso, concebe-se a necessidade de engajamento de todo o aparato estatal para a dissolução dessas desigualdades.

Shirin Rai (2003) afirma que muitos mecanismos institucionais não possuem diretamente o papel de implementação das ações, mas atuariam como catalisadores de demandas e de diálogo entre os diferentes setores e burocracias, acompanhando e monitorando tal implementação via outros órgãos de caráter mais executivo. Segundo a autora, o papel de implementação teria tanto méritos como desvantagens. Se por um lado, a implementação tem sucesso, isso poderia gerar mais legitimidade para o MIM, aumentando significativamente sua visibilidade e poder de influência, assim como seus recursos econômicos e políticos, além de facilitar as iniciativas de transversalidade. Por outro lado, a implementação também pode gerar dilemas, dificuldades, e confrontação com os diferentes grupos da sociedade civil, inclusive os de mulheres (p. 30).

O papel de catalisador, por sua vez, poderia gerar um reforço do perfil do mecanismo com o Estado e a sociedade civil: expandindo as redes de contato com outros órgãos governamentais, de modo a envolvê-los mais profundamente no processo de construção da transversalidade de gênero; desenvolvendo pesquisas, metodologias e habilidades que possam

avaliar o impacto das políticas implementadas; e, por fim, permitindo que os MIMs sejam mais proativos em relação às iniciativas estatais (Rai, 2003). Como afirma Rai, “elevar o perfil das agendas de igualdade de gênero é uma utilização muito mais eficaz dos recursos políticos e econômicos, do que tentar usar escassos recursos para implementar políticas que poderiam ser melhor feitas por diferentes ministérios” (p.31).

No contexto latino-americano, Fernós (2010) identifica uma mudança nos mandatos dos MIMs – de um papel de implementação de políticas públicas, para uma atuação mais normativa e reguladora, propondo os princípios gerais e orgânicos das políticas direcionadas à construção da igualdade de gênero. A autora identifica também que boa parte dos mecanismos possui atribuições relativas à transversalidade de gênero, à revisão de legislação, ao monitoramento dos planos e cumprimento dos acordos internacionais, acumulando, cada vez mais, a tarefa de coordenação (p.31).

No presente estudo, os mecanismos serão examinados segundo suas principais atribuições, incluídas nas leis de sua constituição³¹. Ao utilizar essa fonte, é preciso ressaltar que estamos examinando a atuação dos mecanismos segundo sua legislação. É possível, e talvez provável, que muitos mecanismos intervenham em áreas, muitas vezes, não previstas pelos seus respectivos instrumentos jurídicos de criação. Por exemplo, apesar do decreto que instituiu a Secretaria de Política para as Mulheres não prever nenhuma função de produção de pesquisas, sabe-se que ela produz e financia muitos estudos. No entanto, por falta de informações suficientes de todos os países, e com a finalidade de termos uma base comum de comparação, utilizaremos apenas esses documentos. A partir dessa análise, boa parte das funções dos mecanismos varia entre o poder de implementação, de catalisação, de transversalização, de monitoramento e proposição de nova legislação pertinente, de produção de conhecimento, de atuação internacional, de promoção de ações de sensibilização e conscientização.

Foram considerados mecanismos com função de implementação de políticas públicas, aqueles cujas atribuições incluem, de forma diretamente relacionada ao próprio MIM, a execução ou implementação de políticas, ou seja, a função de executar ações, programas e/ou planos específicos relacionados às mulheres. Consideramos como catalisação política a atribuição/função de assessorar, propor, coordenar ou impulsionar políticas, programas e planos (mas não os executar diretamente). Associada a essa função, está a de transversalidade de gênero. Foram considerados mecanismos transversalizadores, aqueles que possuem o

³¹ Uma atribuição recorrente entre os mecanismos é realizar interlocução com a sociedade civil, no entanto, analisaremos esse ponto na seção seguinte.

poder de divulgar, difundir e promover ações, de coordenar e/ou cooperar com outros órgãos governamentais nacionais e subnacionais.

O monitoramento e proposição de legislação constam das atribuições de todos os mecanismos cujas funções incluem o poder de acompanhar/monitorar e fazer valer o cumprimento de leis e de acordos internacionais, assim como o de adaptar a legislação nacional aos compromissos internacionais e de propor tanto reformulações nas leis vigentes, quanto novas legislação.

A função produção de conhecimento existe quando consta das atribuições dos MIMs a promoção de pesquisas, estudos específicos e focados nas questões das mulheres, a divulgação de informações sobre a situação das mulheres e outros temas, além da criação ou apoio institucional e orçamentário a outros centros de estudo e documentação. A função de atuação internacional, por sua vez, refere-se à participação dos MIMs em fóruns internacionais e atividades diretas ou indiretas de cooperação com as várias organizações internacionais. Por fim, são consideradas na função de conscientização aquelas ações vinculadas à organização de campanhas formativas e educativas, bem como atividades que que buscam transformar valores, ideias e comportamentos.

O Quadro abaixo explicita as funções dos mecanismos institucionais latino-americanos:

Quadro 17: Atribuições dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina

	País	Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs)	Implementação	Catalisação	Transversalização	Monitoramento e proposição de legislação	Produção de conhecimento	Atuação Internacional	Conscientização
F O R T E	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	X	X	X			X	X
	Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer		X	X	X		X	X
	Chile	Servicio Nacional de la Mujer		X	X	X	X		X
F O R T E / M É D I O	Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	X	X	X	X	X	X	
	Brasil	Secretaria de Política para as Mulheres		X	X	X		X	X
	El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	X		X	X	X	X	
	México	Instituto Nacional de las Mujeres		X	X	X	X	X	

M É D I O / F R A C O	Guatemala	Secretaria Presidencial de la Mujer		X	X		X	
	Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	X		X	X		X
	Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres	X		X	X		
F R A C O / M U I T O / F R A C O	Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	X		X	X		X
	Equador*	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la igualdad de gênero						
	Colômbia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer		X	X	X		X
	Nicarágua	Instituto Nicaragüense de la Mujer		X	X			X X
	Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres		X				
	Bolívia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades		X	X	X		

Fonte: Elaboração própria

*A Comissão equatoriana não apresenta nenhuma das funções utilizadas aqui para a comparação dos casos. Como foi criada para ser transitória, sua função é “desenhar a estrutura institucional e preparar os projetos de reforma normativa para a criação do *Consejo Nacional de Igualdad de Género*” (Equador, 2009).

A tipologia desenvolvida na seção anterior servirá de base para a análise das atribuições/funções desses mecanismos, buscando apreender se haveria diferenças nessas funções, tendo como foco o nível de seus recursos e posicionamento no escalão governo. Dividiremos essa análise entre os dois tipos aqui classificados como mais “fortes” e os dois tipos de mecanismos mais “fracos”. A primeira observação a se fazer é a de que os mecanismos catalisadores são, quase sempre, também promotores da transversalização de gênero. Isso porque, conforme afirma Rai (2003), os catalisadores são mecanismos que monitoram, coordenam, assessoram e/ou propõem políticas que não serão executadas diretamente pelos mesmos. Nesse sentido, existe sempre algum nível de transversalização na própria ação de catalisar. No entanto, distinguimos as duas funções por entender que a transversalização vai muito além – refere-se, como explicado no capítulo anterior, à

possibilidade de estabelecer relações de caráter variado com os distintos níveis e órgãos do governo e da sociedade civil e internacional.

Nesse sentido, a atribuição mais recorrente entre todos os mecanismos latino-americanos é, sem dúvida, a transversalidade de gênero (14 dos 16 MIMs aqui analisados já possuem essa atribuição). Em contraposição, é possível perceber uma baixa incidência na atribuição de implementação direta de políticas. Os mecanismos nacionais latino-americanos são, definitivamente, pouco implementadores diretos de políticas. Dentre os mecanismos que aqui classificamos como “fortes” e “médio/fortes”, só os Ministérios venezuelano, costarricense e salvadoreño possuem tal função direta. O restante dos países incluídos nessa classificação é catalisador e transversalisador de políticas. Além disso, boa parte desses MIMs têm a tarefa de incidir sobre a legislação e de participar de atividades vinculadas à cooperação internacional. Todos os mecanismos “fortes” foram concebidos para realizar atividades de conscientização, mas esta não é uma tarefa comum entre os MIMs aqui classificados como “médio/fortes” (o Brasil é o único caso). A maior parte desses MIMs foi concebida para, também, produzir estudos e pesquisas.

Os mecanismos classificados como “médio/fracos” e “fracos/muito fracos” também são organismos que se constituem como mais catalisadores e transversalisadores de políticas, porém três deles possuem também a tarefa de implementação – os MIMs do Peru, Honduras e Uruguai. O caso peruano justifica-se por ser um Ministério e, portanto, a implementação é algo central. No entanto, os casos de Honduras e do Uruguai demonstram um descompasso entre suas funções e recursos. O próprio relatório uruguaio, preparado pelo país para a IX Conferência Regional da CEPAL, confirma esse descompasso:

“[...] a estrutura e hierarquia orgânica do *Instituto Nacional de las Mujeres* é frágil, com relação às funções atribuídas por lei. Portanto, a capacidade do *Inmujeres* de incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas é limitada e os resultados alcançados até esta data não refletem a dimensão dos esforços realizados. [...] Desde o 1º de março de 2010, com as novas autoridades de governo, não foram realizadas mudanças qualitativas para o *Inmujeres* com relação ao seu nível hierárquico. Continua sendo uma direção dentro do Ministério do Desenvolvimento Social, sem ser uma unidade executora. Portanto, ainda está pendente, como recomenda o Consenso de Quito, no mais alto nível hierárquico da estrutura do Estado” (Uruguai, 2010, p.2)

Esses mecanismos também foram concebidos, em sua maioria, para o monitoramento e proposição de novos patamares de legislação, porém poucos deles foram desenhados para levar a cabo pesquisas e estudos, e nenhum tem a atribuição de organizar qualquer tipo de ação de conscientização. Além disso, poucos deles possuem a função de atuar no âmbito internacional, o que parece confirmar a afirmação de Rai (2003), de que o nível hierárquico e

os recursos dos MIMs geram mais capacidade de participar, com credibilidade, de fóruns e negociações internacionais.

Em linhas gerais, os mecanismos institucionais de mulheres possuem diversas atribuições, a saber: promover ações vinculadas à despatriarcalização do Estado (ao propor a transversalidade no interior da gestão pública e catalisar os esforços de rompimento com as desigualdades); promover ações que possam levar a patamares maiores de justiça de gênero (ao incidirem sobre a legislação); revelar e divulgar a situação concreta de vida das mulheres, de suas mazelas e necessidades (ao gerar estudos e pesquisas de diagnóstico); agir como transformadores culturais, buscando gerar e promover novos valores que possibilitem quebrar as noções hierarquizadas e tradicionais de gênero (ao promover as ações de conscientização).

Uma conclusão importante, nesse aspecto relacionado às funções dos MIMs, é a de que quanto maior a força dos mecanismos, maior será a diversidade de suas atribuições. Assim, espera-se que os MIMs incidam sobre uma parcela maior desses domínios. No entanto, em nossa análise aqui empreendida, não há garantia de que tais mecanismos gerem resultados políticos condizentes com suas atribuições, aqui explicitadas.

Outra constatação relevante é a de que, para além dessas atribuições/funções, há uma característica fundamental dos mecanismos institucionais de mulheres – a sua relação com a sociedade civil, mais especificamente com o movimento de mulheres, e com as principais organizações internacionais, especialmente vinculadas ao gênero e aos direitos humanos. A seção seguinte será dedicada a essa questão.

3.2.4 – A interlocução com os movimentos de mulheres, com as organizações internacionais e a representação da perspectiva das mulheres.

Conforme desenvolvido neste e no capítulo anterior, o contexto atual da América Latina, de uma quarta onda do feminismo na região, num momento de renovação da agenda social, tem como uma de suas características a mudança nos padrões de relação entre Estado e sociedade civil, principalmente a partir da institucionalização de determinados instrumentos participativos (Matos, 2010). Em se tratando dos mecanismos institucionais de mulheres, essa relação parece ser algo fundamental. Como afirma Montañó (2006), uma das principais características dos MIMs é a possibilidade da construção de um sentido de sua apropriação pelos movimentos de mulheres.

Shirin Rai (2003) considera os mecanismos institucionais de mulheres canais de interlocução entre Estado e sociedade civil. Segundo a autora, para que a agenda de gênero

seja implementada e monitorada, é necessário uma abertura do Estado para o escrutínio da sociedade civil, que pode ser potencializada através do estabelecimento de canais formais de consulta pelos movimentos. Kardam e Acuner (2003) e Fernós (2010) chamam a atenção para a colaboração entre a sociedade civil, principalmente ONGs e movimentos de mulheres, e os MIMs, essenciais para que esses movimentos adquiram efetividade e legitimidade.

Byrne *et all* (1996) consideram a relação entre mecanismos e sociedade civil uma estratégia adotada pelos MIMs para influenciar as políticas e estratégias de planejamento dos governos. Essa relação pode ser materializada através de: mecanismos formais de representação dos movimentos de mulheres e ONGs nos governos; consultas públicas pontuais, das quais as organizações possam participar e ter voz ativa; formas de cooperação entre ambas as partes; *lobby* informal do conjunto de movimentos e organizações com a unidade governamental (p. 30).

Há também um conjunto de fatores que determinam o relativo “sucesso” ou “fracasso” dessa relação. Ela pode ser beneficiada quando os canais formais de influência na tomada de decisão não impõem perda de autonomia para os movimentos, quando as organizações de mulheres não têm uma visão de aversão ao Estado e suas instituições, e quando a agenda dos mecanismos institucionais de mulheres não difere radicalmente da agenda de (alguns) movimentos e organizações, de modo a ser viável tal cooperação (Byrne *et all*, 1996).

Na presente dissertação, serão utilizadas algumas variáveis para análise dos principais padrões de interlocução entre os mecanismos e as instituições da sociedade civil: (1) a existência de estruturas formais de participação previstas pelos MIMs³²; (2) a previsão da relação com a sociedade civil, como uma das atribuições dos mecanismos, conforme leis e decretos de sua criação; (3) a existência de outros canais de participação³³; (4) a trajetória da autoridade máxima de cada mecanismo, principalmente se existe nela, uma ligação com os movimentos de mulheres, ou o envolvimento direto com as temáticas de gênero e/ou feministas. O Quadro a seguir, explicita as três primeiras variáveis dessa análise, examinando-se os países latino-americanos em questão:

³² Foram considerados estruturas formais conselhos e outros tipos de arranjos não pontuais, previstos pela legislação dos mecanismos.

³³ Os outros canais de participação foram mapeados a partir de três fontes: 1) os sites dos mecanismos; 2) portal da transparência dos governos; 3) os relatórios produzidos pelos países para a XI Conferencia Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, organizada pela CEPAL, em 2010. É possível que não tenha sido mapeada a totalidade desses canais, até porque boa parte deles são pontuais.

Quadro 18: A interlocução dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina com a sociedade civil.

	País	Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs)	Estrutura formal de Participação da Sociedade Civil	A relação com a sociedade civil como uma atribuição do MIM	Outros canais de participação
F O R T E	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	Puntos de Encuentro ³⁴	Incentivar participação	–
	Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer	–	Articular e cooperar	–
	Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Consejo de la Sociedad Civil	–	Resolução nº476, 11 mai. 2011 aprova norma geral de participação da gestão pública do SERNAM
F O R T E / M É D I O	Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	Foro de las Mujeres	Promover atividades e assistência	Auditoria cidadã do Instituto e 1 representante do “Foro de las Mujeres” na Junta Diretiva do Instituto
	Brasil	Secretaria de Política para as Mulheres	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	–	Conferências de Política para as Mulheres
	El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Consejos Consultivos y de Contraloría Social nos estados e municípios	Incentivar participação	Duas cadeiras para representantes de ONGs na Junta Diretiva do Instituto
	México	Instituto Nacional de las Mujeres	Consejo Social e Consejo Consultivo	Articular e cooperar	16 representações dos dois conselhos na Junta Diretiva do Instituto
M É D I O / /	Guatemala	Secretaria Presidencial de la Mujer	–	Ser interlocutor, canalizar demandas, fortalecer as organizações	1) “Câmara de Desenvolvimento Econômico” 2) programa “Governando com as pessoas”; 3) participação na escolha das secretárias ³⁵

³⁴ Criados sob os cuidados do INMUJERES (órgão vinculado ao ministério) são instituições que agregam organizações de base, não menores do que 5 mulheres, responsáveis por fortalecer e promover a organização das mulheres em todo o território nacional. Seu objetivo primordial é lutar para o avanço das mulheres a partir das bases.

³⁵ A “Câmara de Desenvolvimento Econômico” tem como objetivo construir propostas para potencializar a participação das mulheres na área econômica. É coordenada pela Secretaria, com a participação de organizações de mulheres, organizações internacionais, academia e instituições do Estado. No âmbito do programa presidencial “Governando com as pessoas”, um espaço de diálogo e interação permanente entre cidadãos/ãs, autoridades locais e governo nacional, a Secretaria coordena o grupo de trabalho “Mulher e Desenvolvimento” com a participação de representantes de organizações de mulheres. Além disso, de acordo com a lei da Secretaria as organizações de mulheres, previamente cadastradas, têm a prerrogativa de escolher 10 nomes possíveis para ocupar o posto de secretária, sendo a cargo do presidente a escolha de um dos nomes da lista (Guatemala, 2010).

F R A C O	Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Representação de organizações da sociedade civil no conselho diretivo do Instituto	Incentivar participação; conduzir registros das organizações de mulheres; promover assistência técnica, material e financeira às organizações	–
	Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres	Consejo Nacional de Genero	–	–
F R A C O / M I T O F R A C O	Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Consejo Nacional de la Mujer Peruana	–	Ministério prevê uma comissão consultiva para matérias sobre a mulher
	Equador	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la igualdad de género	Representação dos movimentos que compunham o antigo Conselho na Comissão	–	–
	Colômbia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	–	Incentivar participação e dar assistência	–
	Nicarágua	Instituto Nicaragüense de la Mujer	–	Dar assistência técnica e financeira	–
	Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres	–	–	–
Bolívia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	–	Articular e cooperar	–	

Fonte: Elaboração própria

É possível perceber que o padrão mais recorrente de relacionamento dos MIMs com as organizações da sociedade civil, em termos das estruturas formais de participação nos países latino-americanos aqui analisados, são os Conselhos de Políticas Públicas. O Chile, Brasil, El Salvador, México, Uruguai e Peru contam com esse instrumento. Apesar de não ter exatamente o nome de Conselho, o Fórum de Mulheres costarriquenho tem o seu formato muito assemelhado ao dos conselhos – conta com reuniões periódicas, é composto por organizações e movimentos de mulheres e tem o objetivo de discutir e emitir opinião sobre os temas concernentes ao Instituto (Inamu, 2007).

O formato desses Conselhos varia bastante entre os países aqui analisados. O Conselho brasileiro é o único expressamente deliberativo (Brasil, 2008b). O Conselho chileno, o Fórum de Mulheres costarriquenho e o Conselho consultivo mexicano não são deliberativos, mas têm o objetivo de avaliar as políticas dos mecanismos institucionais de mulheres, propor ações e aconselhar a direção das unidades governamentais (Inamu, 2007; Sernam, 2011; México, 2011). Enquanto os Conselhos brasileiro, chileno e uruguaio são compostos por órgãos do governo, movimentos e organizações da sociedade civil (o brasileiro

e o uruguaio são paritários, a lei chilena não especifica esse quesito) (Brasil, 2008b; Mides, 2011, Sernam, 2011), os Conselhos peruano e salvadorenho e o Fórum da Costa Rica são compostos, exclusivamente, por organizações da sociedade civil (Mimdes, 2011; Isdemu, 2012, Inamu, 2007).

Uma forma comum de participação entre os mecanismos institucionais de mulheres, que são institutos descentralizados, é a de se reservar cadeiras para as organizações da sociedade civil nas instâncias máximas de decisão, como os Conselhos, Juntas ou Órgãos diretores. Esse é o caso dos Institutos da Costa Rica, El Salvador, México e Honduras (Inamu, 2007; Isdemu, 2012; Mexico, 2011, Honduras, 1999). O do Equador, ao substituir o antigo Conselho Nacional da Mulher, incorporou as entidades não governamentais que o compunham na nova Comissão (Equador, 2009).

Entre os mecanismos institucionais de mulheres aqui classificados como “fortes” e “forte/médios”, há maior incidência de estruturas formais de participação (6 entre 7 as possuem), se comparados com os MIMs classificados como “médio/fracos” e “fraco/muito fracos” (só 4 de 9 países possuem essas estruturas, sendo que apenas 2 contam com Conselhos). Esse fato pode sugerir, como já afirmou Weldon (2002), que os mecanismos institucionais de mulheres mais “fortes” são os que melhor representam as perspectivas das mulheres, uma vez que agregam maiores recursos administrativos e de poder, possuindo mais canais formais de interlocução com a sociedade civil.

Vários mecanismos institucionais de mulheres prevêm alguma relação com os movimentos e organizações da sociedade civil no conjunto das suas atribuições (10 dos 16 países aqui analisados). Essa relação varia bastante em termos de formato. A maior parte dos MIMs prevê atribuições genéricas – apoiar ou incentivar a participação aos movimentos, fornecer de forma geral assistência, prover canais de coordenação e articular ações com a sociedade civil. Os mecanismos da Nicarágua e Honduras prevêm assistência técnica, financeira e material aos movimentos.

Destaca-se o caso guatemalteco, cuja Secretaria apresenta amplas formas de relação com a sociedade civil, e se define como interlocutora entre esta e o Estado, conforme artigo 5º do acordo 471:

“A Secretaría Presidencial de la Mujer terá relação direta com as organizações da sociedade civil na seguinte forma: a) Como interlocutor entre o Estado e os grupos de mulheres da sociedade civil; b) Na inter-relação de todo nível do Estado com os grupos de mulheres da sociedade civil; c) Na canalização das demandas e propostas que os grupos de mulheres guatemaltecas apresentem como alternativas de solução de problemas; d) Como instituição garante a existência de mecanismos para

promover e fortalecer a organização das mulheres guatemaltecas; e) No procedimento da eleição de mulheres para optar por cargos de representatividade das mulheres a nível nacional e internacional; e, f) Nos processos de combinação entre Estado e organizações guatemaltecas” (Guatemala, 2007a, p.17).

Há uma incidência proporcionalmente maior da atribuição referente à relação com a sociedade civil, entre os mecanismos aqui classificados como “fortes” e “médio/fortes” (5 países em 7), do que entre aqueles classificados como “mais fracos” (5 países em 9). Por outro lado, a função de assistência técnica, financeira e material só aparece como tal, entre os mecanismos aqui classificados como mais “fracos” (Nicarágua e Honduras).

Há também uma série de outros canais de participação, que variam muito de país para país. O mecanismo chileno, além do Conselho, prevê três outros tipos de participação cidadã: (1) consultas públicas, através de enquetes virtuais, encontros entre atrizes governamentais e não governamentais e pesquisas de informação; (2) disponibilidade de informações relevantes, através do sistema integral de informação e atenção cidadã (SIAC); (3) prestação de contas pública sobre sua gestão, políticas, programa e execução orçamentária (Chile, 2011).

No Brasil, as Conferências de Políticas para as Mulheres envolveram em torno de 200 mil mulheres em cada uma das suas três edições (2004, 2007 e 2011), realizadas a partir de conferências municipais, estaduais e nacional, em todas as Unidades da Federação do país. As primeiras duas conferências, (2004 e 2007) tiveram, como veremos, a prerrogativa de construir planos nacionais de política para as mulheres. A terceira edição (2011) buscou elencar as políticas e ações prioritárias para as diversas mulheres ali representadas. As três Conferências contaram com a participação de inúmeras e diversificadas organizações e movimentos da sociedade civil, além de gestores/as municipais e estaduais, pesquisadores e observadores externos (Brasil, 2008a).

Na Costa Rica, a auditoria cidadã é realizada pela sociedade civil e consiste na avaliação do trabalho das instituições públicas, em todas as etapas do processo de implementação das políticas públicas, fazendo parte dos mecanismos de prestação de contas do governo (Inamu, 2012). Por fim, de forma única, a Secretaria da Guatemala prevê a prerrogativa de escolha das novas secretárias diretamente pelas organizações de mulheres. O Presidente da República tem a palavra final, mas deve escolher um entre os dez nomes votados e listados pela sociedade civil (Guatemala, 2010).

Por fim, algumas autoras consideram a trajetória da autoridade máxima dos mecanismos, especialmente seus laços com os movimentos de mulheres e sua inclinação

feminista, como algo que afetaria as atividades dos mecanismos (Mcbride; Mazur, 2010). Para medir os laços com os movimentos de mulheres, examinamos a trajetória das principais autoridades máximas que lideram tais mecanismos, a partir das informações fornecidas pelos próprios MIMs. Para se perceber a presença (ou não) de alguma “inclinação feminista e/ou de gênero”, consideramos apenas algum envolvimento prévio dessa autoridade atual (ano de 2011) com as temáticas em questão. A partir do exame das trajetórias, definimos uma ou mais temáticas como as mais relevantes na atuação de cada autoridade. Dentre essas temáticas, consideramos a “feminista”, se for atribuído o termo feminista à sua trajetória. Consideramos a “temática de gênero”, se a autoridade teve contato e/ou envolvimento com as temáticas das mulheres, e não tenha se definido explicitamente como “feminista”. O Quadro a seguir, resume os resultados dessa coleta³⁶:

Quadro 19: Trajetória da autoridade máxima dos Mecanismos Institucionais de Mulheres da América Latina

	País	Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs)	Trajetória da autoridade máxima	Formação/profissão da autoridade máxima	Principal temática que define a sua trajetória
F O R T E	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad del Género	Política-institucional / Gestão Pública	Médica	Saúde
	Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer	Gestão Pública	Professora Universitária	Educação
	Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Gestão privada	Engenharia Comercial	Iniciativa privada
F O R T E / M É D I O	Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	Política-institucional / Gestão Pública	Advogada	Políticas públicas
	Brasil	Secretaria de Política para as Mulheres	Organização social e academia	Professora Universitária	Feminismo e saúde
	El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Organização social	Psicóloga	Feminismo
	México	Instituto Nacional de las Mujeres	Política-institucional / Gestão Pública	Licenciatura em decoração	Gênero
M É D	Guatemala	Secretaria Presidencial de la Mujer	Gestão Pública e privada	Economista	Políticas públicas e gênero

³⁶ Não foi possível encontrar essas informações para a autoridade nicaraguense e não se sabe a formação da presidente do Conselho argentino.

I O / F R A C O	Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Política-institucional	Formação na área comercial	Políticas públicas
	Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres	Organização social	Assistente Social e Professora Universitária	Feminismo e anti-racismo
F R A C O / M U I T O F R A C O	Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Política-institucional	Advogada	Políticas públicas
	Equador	Comission de Transicion hacia el Consejo Nacional de las Mujeres y la igualdad de gênero	Gestão Pública	Licenciatura	Políticas públicas e gênero
	Colômbia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Política-institucional / Gestão Pública	Advogada	Direito da criança e adolescente
	Nicarágua	Instituto Nicaragüense de la Mujer	–	–	–
	Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres	Gestão Pública	–	Políticas Públicas
	Bolívia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Gestão Pública	Assistente Social	Assistência social e direitos da criança e adolescente

Fonte: Elaboração própria

É possível perceber que um número expressivo de autoridades máximas dos mecanismos institucionais de mulheres, aqui analisados, tem trajetória vinculada à política institucional (6 lideranças entre 15 são ex-deputadas, ex-prefeitas, ex-vereadoras etc.) e a maioria teve inserções anteriores na gestão pública (gestoras municipais, estaduais ou de outros órgãos do governo federal, 11 das 15 autoridades analisadas). Uma pequena minoria advém de organizações e movimentos de mulheres (dentre elas, a Ministra brasileira, a Presidente do Instituto salvadorenho e a Presidente do Instituto uruguaio). Além disso, as profissões e/ou formações das autoridades destes MIMs, como podemos constatar, são diversas – cinco professoras, três advogadas, três profissionais da área econômica e comercial, uma psicóloga, uma assistente social e uma médica. Há dois elementos destacáveis aqui: todas tiveram trajetórias pessoais associadas a profissões liberais e há forte concentração nas profissões tradicionalmente consideradas “femininas”, ou seja, concentradas nas áreas sociais (constituindo metade das autoridades aqui analisadas).

Por fim, pelas informações disponíveis sobre a trajetória das autoridades, é possível perceber que a minoria teve, ao longo de sua história profissional, alguma afinidade com as questões de gênero (e feministas) – entre os mecanismos “fortes”, nenhuma autoridade teve

uma trajetória ligada a essas temáticas; entre os MIMs caracterizados como “fortes/médios”, houve uma concentração de autoridades com inclinações para o gênero e feminismo (Brasil, El Salvador e México). Entre os “médio/fracos” e os “fraco/muito fracos” destacam-se, nesse quesito, as autoridades da Guatemala, Uruguai e Equador.

Em resumo, parece-nos claro que existe uma relação entre os mecanismos institucionais de mulheres mais “fortes” e aqueles que possuem estruturas formais de participação, com atribuições relativas à interlocução com a sociedade civil, e que prevêm outras formas de participação, indicando uma possível fonte de representação da perspectiva das mulheres. Essa relação não se repete na trajetória das autoridades máximas. Entre os mecanismos mais “fortes” e os “mais fracos” há uma incidência muito pequena de mandatárias com trajetória nos movimentos e organizações de mulheres.

A relação com as organizações internacionais e regionais fazem parte tanto das atribuições dos mecanismos, como visto anteriormente, quanto do contexto político de sua emergência e atuação, a partir da incorporação dos discursos de combate à desigualdade de gênero, no centro das agências da ONU e, no contexto regional da CEPAL. Há várias formas de atuação conjunta entre as organizações internacionais e os MIMs, porém duas delas são mais preponderantes no contexto da América Latina: o recebimento de financiamento das organizações internacionais e a participação dos mecanismos em fóruns mais ampliados de discussão global e regional.

De acordo com Kardam e Acuner (2003), a debilidade dos mecanismos institucionais de mulheres faz com que eles busquem as agências de financiamento internacional para angariar maior volume de recursos. Ao mesmo tempo em que essas agências são valiosas fontes de recursos de toda ordem para os mecanismos, elas podem gerar alguns problemas: significar, por exemplo, uma perda de legitimidade, se os MIMs forem vistos como “manipulados” pelas organizações internacionais (Rai, 2003; Kardam, Acuner, 2003), e se os objetivos dos recebedores conflitarem com os dos doadores, podendo imputar maiores custos políticos aos mecanismos (Kardam; Acuner, 2003).

Fernós (2010) afirma que, no caso latino-americano e, mais especificamente, entre os países da América Central – onde essas instituições internacionais foram atores-chave para o estabelecimento, sustentabilidade e desenvolvimento dos MIMs –, os governos nacionais vêem esses doadores como parceiros importantes, buscando priorizar o cumprimento dos acordos firmados entre ambos. No entanto, a autora alerta que essas fontes de financiamento correm, permanentemente, o risco de virem a diminuir ou acabar, gerando problemas para a

sustentabilidade de determinadas políticas e programas a eles vinculados pelos mecanismos nacionais.

De acordo com informes dos países, do Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) e para a população (UNFPA), por ocasião da XI Conferencia Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada no Brasil em 2010, quase todos os mecanismos institucionais de mulheres haviam recebido algum tipo de apoio, em sua maioria aportes financeiros e técnicos, de agências e organismos internacionais, principalmente da UNIFEM (hoje ONU Mulheres), da UNFPA, do Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação das Nações Unidas para a Promoção da Mulher (INSTRAW), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da União Européia e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID).

O Instituto uruguaio relata que sua capacidade técnica e política tem se fortalecido com recursos genuínos tanto do Estado, quanto da cooperação internacional (Uruguai, 2010). O Instituto salvadorenho afirma que: “El Salvador, como país de renda média baixa, recebe uma subvenção direta do governo da Espanha, para ações pontuais de apoio ao fortalecimento da política nacional da mulher” (El Salvador, 2010, p.7).

Há relatos também de vários projetos de cooperação entre os mecanismos institucionais de mulheres da região, como memorandos entre o mecanismo venezuelano e brasileiro (Venezuela, 2010) e convênios entre o instituto mexicano, de El Salvador e o Sernam chileno (El Salvador, 2010). O mecanismo chileno tem sido demandado a prestar assistência técnica a outros mecanismos da região, conforme relato do próprio país:

“A chegada da Presidenta Bachelet à primeira magistratura da nação significou um referente importante pra as mulheres e ministérios da mulher da região, foram geradas grandes expectativas de mudança, ampliando-se as demandas de assistência técnica do Sernam. Deste modo, desde 2006 em diante, Sernam centrou sua ação internacional na incidência em espaços sub-regionais, regionais e multilaterais, assim como a busca pela aproximação com os Mecanismos Nacionais da Mulher da América Latina e Caribe, através de acordos de cooperação, que facilitem o intercâmbio recíproco e assistência técnica” (Chile, 2010, p.17).

Além desses acordos pontuais entre os países, as autoridades máximas dos mecanismos, conforme afirma Fernós (2010), têm tido sucesso em estabelecer espaços regionais que instrumentalizam o processo de influência e avanço da agenda de gênero. Existem pelo menos três fóruns subregionais que integram os mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos: (1) o Conselho de Mulheres Ministras da América Central

(COMMCA); (2) a Rede de Mecanismos de Mulheres da Região Andina (REMMA); e (3) a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) do Mercosul.

A COMMCA surgiu em 2002, a partir do Encontro Regional de Mecanismos Nacionais para Promoção da Mulher, em Manágua, e congrega os mecanismos institucionais da Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Panamá e República Dominicana. Surgiu, segundo o Conselho, como “resposta à necessidade de estreitar os laços de cooperação entre os mecanismos nacionais de promoção da mulher na região da América Central e Caribe, assim como, à urgência de incluir a participação das mulheres e o caso específico dos mecanismos da mulher, no progressivo avanço da integração centro-americana” (COMMCA, 2012). Portanto, o Conselho existe no próprio interior do Sistema de Integração Centro-americana (SICA).

O Plano estratégico desse Conselho (2009-2013) busca posicionar os interesses das mulheres na agenda da integração centro-americana, priorizando ações e estratégias sob três eixos: (1) autonomia econômica; (2) participação política das mulheres; e (3) fortalecimento da institucionalidade de gênero no âmbito do SICA (COMMCA, 2010).

A REMMA, por sua vez, foi criada em março de 2008 como espaço articulado de diálogo, intercâmbio de experiências, análise, incidência e integração para promoção e execução das políticas públicas para o avanço das mulheres, através da institucionalização da igualdade de gênero no âmbito regional andino (REMMA, 2012). Faz parte do Sistema da Comunidade Andina de Nações (CAN) e é composta pelo Vice-ministério de Igualdade de Oportunidades da Bolívia, da *Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer* da Colômbia, da Comissão do Equador, do Sernam chileno, dos Ministérios do Peru e Venezuela e do Inmujer do México.

Por fim, a RMAAM surgiu em dezembro de 2011, em substituição à Reunião Especializada da Mulher (REM), criada em 1998, ambas no âmbito do Mercosul. A Reunião de Ministras foi concebida como instância de diálogo entre as máximas autoridades de gênero e de mulheres, dentro da estrutura institucional do Mercosul, com o objetivo de assessorar e propor ao Conselho do Mercado Comum (CMC), medidas, políticas e ações em matéria de gênero (RMAAM, 2012). É composta pelos Estados Parte do Mercosul – Argentina, Paraguai, Uruguai, e Venezuela e pelos associados Chile, Colômbia, Equador e Peru.

As principais decisões e recomendações, conquistadas pela antiga REM e pela atual RMAAM, giram em torno da incorporação da perspectiva de gênero do Mercosul, trabalho e emprego, violência baseada em gênero, educação com perspectiva de gênero, participação política das mulheres. Além disso, a Reunião de Ministras mantém Mesas Técnicas que

auxiliam as suas respectivas autoridades. Atualmente, estão funcionando a Mesa sobre violência e sobre trabalho e integração econômica (RMAAM, 2012).

É possível, então, perceber um peso bastante significativo das organizações e agências internacionais para o financiamento e execução das ações dos MIMs latino-americanos. Por um lado, essa realidade existe porque muitos governos da região têm orçamentos relativamente pequenos e desafios significativos a enfrentar, com sérias debilidades no poder de execução das instituições. Por outro lado, as organizações internacionais acabam impulsionando o melhor desenvolvimento da agenda da igualdade de gênero na região, sendo alguns MIMs bem mais reativos às proposições dessas instituições do que propriamente autônomos. Apesar de ser uma forma de fazer funcionar e efetivar os mecanismos institucionais de mulheres na região, podemos alertar sobre os perigos, já salientados pelas autoras, de se tornarem reféns de uma agenda pré-estabelecida, que acaba tendo pouca conexão com a realidade e as demandas propriamente locais.

No entanto, há um fenômeno mais recente de cooperação intrarregional entre os MIMs, que parece ter resultados positivos, com o compartilhamento de experiências e práticas, e a construção de um espaço de articulação de pautas e políticas comuns. Ao reforçar os laços regionais, os mecanismos institucionais de mulheres podem se apoiar mutuamente, gerando novas metodologias de ação e auxiliando distintos atores e atrizes políticos que compartilham muitos dos problemas e das desigualdades de gênero.

Uma vez mapeados os principais aspectos dos mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos, será possível relacioná-los ao principal resultado político da atuação dos MIMs – a construção dos planos e políticas de igualdade de gênero.

3.3 Os planos e políticas nacionais de igualdade de gênero como resultado político das ações dos Mecanismos Institucionais de Mulheres

Os Planos, Programas ou Políticas nacionais de igualdade de gênero são o principal instrumento e estratégia para a consolidação das agendas nacionais de promoção da igualdade de gênero nos países latino-americanos (Fernós, 2010) e, também, a principal tarefa e resultado político da atuação dos mecanismos. Fernós afirma que, a partir da produção desses Planos, houve maior avanço dos mecanismos institucionais de mulheres sobre a legislação de âmbito nacional, sobre as políticas e no que se refere à negociação com outras entidades governamentais.

Nos Planos e Políticas de alguns países, é comum encontrar o relato de que eles acabaram reforçando a capacidade técnica e orçamentária dos MIMs, que são o órgão central na coordenação dos esforços de implementação desses instrumentos: “a política colombiana, sob a coordenação da *Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer* (ACPEM), [...] será fortalecida institucionalmente e com orçamento para o cumprimento efetivo das suas responsabilidades e funções” (Colômbia, 2012, p. 5). O caso guatemalteco, ao contrário, relata que o Plano foi fruto do fortalecimento da *Secretaria Presidencial de la Mujer* (SEPREM): “A presente Política Nacional de Promoção e Desenvolvimento Integral das Mulheres é resultado do processo de fortalecimento da institucionalização da política desenvolvida pela SEPREM” (Guatemala, 2007b, p.7). O quadro abaixo lista esses instrumentos em cada um dos países aqui analisados, bem como sua vigência:

Quadro 20: Os planos, políticas e programas nacionais de igualdade de gênero na América Latina

PAÍS	PLANO/POLÍTICA/PROGRAMA	ANO/VIGÊNCIA
Venezuela	Plan de Igualdad para las Mujeres*	2004-2009
Rep. Dominicana	II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género	2007-2017
Chile	III Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2010-2020
Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género	2007-2017
Brasil	II Plano Nacional de Política para as Mulheres	2008-2011
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas	2012-2027
México	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2008-2012
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	2008-2023
Honduras	II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras	2010-2022
Uruguai	I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos	2007-2011
Peru	III Plan Nacional de Igualdad de Género	2012-2017
Equador	Plan de Igualdad, No discriminación y Buen Vivir para Las Mujeres Ecuatorianas	2010-2014
Colômbia	Política Pública Nacional de Equidad de Género	2012
Nicarágua	Programa Nacional de Equidad de Género	2006-2010
Argentina	Programa Federal de La Mujer	1998-2010
Bolívia	Plan Nacional Para Igualdad de Oportunidades*	2008-2020

Fonte: Elaboração própria.

* Os planos venezuelano e boliviano não foram elaborados pelos mecanismos institucionais de mulheres mais atuais. No caso da Venezuela, de acordo com o relatório do país para CEPAL (2010), foi elaborado um novo plano em 2010, porém não foi possível ter acesso a ele, nem na página “America Latina Genera” e das páginas do governo venezuelano, nem a partir de contato com o próprio ministério. Portanto, é possível que esse documento não seja público. O plano que será analisado foi construído e coordenado pelo Instituto Nacional de la Mujer, que continua sendo o órgão executor das políticas, agora no interior do Ministério. No caso da Bolívia, o plano foi construído pelo antigo vice-ministério de gênero e assuntos geracionais, que em 2009 passou a se chamar Vice-ministério de Igualdade de Oportunidades.

É importante mencionar a existência de uma diferença entre Planos, Programas e Políticas. Os primeiros são elaborados com a pretensão de estabelecer prioridades, objetivos, ações e metas de longo prazo para a execução das distintas políticas. Mesmo que a implementação dos referidos Planos possa, ainda hoje, ser avaliada como deficitária, eles expressam um amplo compromisso dos Estados com a dissolução das desigualdades de gênero e com o desafio de enfrentar e desconstruir as estruturas patriarcais. Visam funcionar, não mais como “políticas de governo”, mas como “políticas de Estado”. As Políticas e os Programas tendem a ter uma vigência menor, muitas vezes atrelada ao período específico daquele governo e, apesar de serem o principal instrumento de política para as mulheres, têm uma força menor do que a dos Planos, já que suas diretrizes não são tratadas como políticas de Estado efetivas e contínuas.

Conforme a coleta que realizamos, todos os 16 países incluídos em nossa investigação contam com, pelo menos, um desses documentos, que variam segundo: (1) o processo e as relações de forças estabelecidas para sua produção, principalmente se houve (ou não) a participação de outros órgãos do governo, de outros poderes do Estado, da sociedade civil e das organizações internacionais; (2) segundo os parâmetros centrais de seu conteúdo – as temáticas principais a que se propõem a maioria das ações e as estruturas patriarcais que estariam sendo desafiadas e, por fim; (3) o processo de implementação do Plano – se ele explicita quais os órgãos responsáveis pela execução efetiva de suas ações, se prevê metas quantitativas a serem atingidas nesse percurso, e ainda se especifica um orçamento para sua execução e algum tipo de instrumento de monitoramento e avaliação do processo de sua implementação.

A partir dessas variáveis, analisaremos os referidos Planos à luz dos debates anteriores, aqui desenvolvidos, no que diz respeito às estruturas dos mecanismos institucionais de mulheres, entendendo que eles são, ao final, um dos resultados e, provavelmente, o mais importante, da atuação desses órgãos. Espera-se, assim que: (1) planos de políticas para as mulheres e/ou de construção da igualdade de gênero sejam mais robustos que os programas e as políticas; (2) sejam mais fortes e mais duradouros os documentos

concebidos a partir de um processo participativo mais amplo, com os diversos atores e atrizes-chave na produção das políticas de igualdade de gênero; (3) suas temáticas desafiem as estruturas de dominação patriarcal; (4) que contem os elementos necessários para sua implementação. Com essa análise, entendemos que será possível indicar se existe uma relação direta e positiva entre: (a) a força dos mecanismos e (b) a robustez dos planos latino-americanos, ou seja, se a força dos mecanismos influencia, de algum modo, um desenho mais eficaz das políticas de igualdade de gênero, seu conteúdo e mecanismos de implementação.

3.3.1 O processo participativo de construção dos Planos Nacionais de igualdade de gênero na América Latina

Por nossa análise, já é possível identificar que os Planos, Políticas ou Programas de igualdade de gênero na região tiveram forte teor participativo em sua elaboração. Com exceção do Programa argentino, todos os outros instrumentos relatam diretamente algum tipo de metodologia participativa na sua elaboração, envolvendo uma série de atores e atrizes governamentais e não governamentais: Conselhos gestores, organismos autônomos, universidades, sindicatos, movimentos e ONGs de mulheres, gestores municipais, estaduais e nacionais, das mais diversas áreas, além de organizações internacionais. O Quadro abaixo explicita esse processo:

Quadro 21: O processo participativo de construção dos planos nacionais de igualdade de gênero na América Latina

País	Plano, programa ou política	Apoio de agências internacionais	Processo participativo de construção do plano	Número de pessoas ou organizações envolvidas
Venezuela	Plan de Igualdad para las Mujeres		1) Consulta técnica, reuniu pesquisadoras e especialistas no desenho de políticas e enfoque de gênero; 2) Consulta Nacional, através de 39 assembléias regionais de mulheres por estado, que contou com a participação das mulheres de base	Total de 1306 participantes
Rep. Dominicana	II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género	AECID	Grandes jornadas de trabalho e consultas a grupos e indivíduos	Mais de 60 representantes do setor público e da sociedade civil
Chile	III Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres	—	Entrevistas individuais e grupais, participação em workshops, enquetes eletrônicas, fóruns virtuais e jornadas de trabalho	Mais de 15 mil mulheres

Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género	UNFPA	1) Priorização inicial dos temas feita por representantes do governo e sociedade civil; 2) Trabalho e discussão dos assuntos prioritizados, contando com consultas entre atores sociais e institucionais	Opiniões recolhidas de mais de 450 pessoas
Brasil	II Plano Nacional de Política para as Mulheres	-	1) Incorporação de algumas organizações de mulheres e movimentos sociais no Comitê de Articulação e Monitoramento do I Plano; 2) incorporação das propostas e prioridades aprovadas na II Conferência Nacional de Política para as Mulheres	Participação direta de cerca de 200.000 mulheres
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas	AECID	Realização de jornadas de consulta para formular as prioridades e objetivos do plano em duas etapas: 1) Análise com os conselhos consultivos estaduais de mulheres 2) grande consulta cidadã que envolveu sociedade civil e governo em 14 estados e em aproximadamente 70% dos municípios do país.	Não especifica
México	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	-	Consulta cidadã	Não especifica
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	PNUD, AECID, União Européia	Formação de um comitê de condução e um comitê técnico multidisciplinar, envolvendo organizações e movimentos, universidades, conselhos e órgãos do governo	Mais de 150 organizações da sociedade civil e 30 órgãos do governo
Honduras	II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras	UNIFEM, UNFPA, AECID, PNUD	1) 4 encontros regionais de consulta; 2) convocação de representantes de organismos governamentais nacionais e locais, representantes de ONG's, organismos de cooperação e todos os grupos e setores das mulheres organizadas; 3) 14 mesas de diálogo com a sociedade civil.	Não especifica
Uruguai	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos	-	Foi estruturado um documento de trabalho e colocado em discussão em 19 assembléias estaduais e 14 instâncias de consultas setoriais e alianças estratégicas. Contou com participação de setores do governo e sociedade civil	Contou com a participação direta de mais de 3.000 pessoas, na sua maioria mulheres
Peru	III Plan Nacional de Igualdad de Género	-	Foram organizadas numerosas consultas que recorreram aos aportes do governo, sociedade civil, e organismos autônomos.	49 entes governamentais e 19 organizações da sociedade civil
Equador	Plan de Igualdad, No discriminación y Buen Vivir para Las Mujeres Ecuatorianas	-	Foram realizados eventos de discussão, contando com a participação da sociedade civil e outros órgãos do governo	Não especifica
Colômbia	Política Pública Nacional de Equidad de Género	ONU Mulheres, AECID, Agencia Alemã de Cooperação (GIZ), UNFPA	Foram realizadas reuniões entre o governo e a sociedade civil, se estabeleceu o grupo de apoio, gerando 18 reuniões, 13 eventos regionais de consulta em 32 estados, além de 11 encontros setoriais, envolvendo mulheres de diferentes regiões e grupos étnicos	Participaram diretamente 1042 mulheres em todo o processo

Nicarágua	Programa Nacional de Equidad de Género	–	Foram organizadas 5 sessões de consulta a nível territorial, nas capitais dos estados, que contaram com a participação dos comitês estaduais, comissões territoriais, unidades de gênero e representantes dos movimentos de mulheres	Não especifica
Argentina	Programa Federal de La Mujer	BID	–	–
Bolívia	Plan Nacional Para Igualdad de Oportunidades	–	Processo de colaboração entre governo nacional e organizações de mulheres de todo o país	Não especifica

Fonte: Elaboração própria, a partir dos planos, políticas ou programas.

Os Planos mexicano e boliviano, apesar de explicitarem um processo participativo, não fornecem qualquer tipo de detalhamento sobre a metodologia utilizada, nem quais teriam sido os atores e atrizes envolvidos. Os outros Planos, por sua vez, relatam a utilização de diversas metodologias, como processos de consultas, entrevistas, reuniões e assembléias, organização de grupos ou comitês responsáveis por sua produção. É preciso destacar a metodologia brasileira, certamente, a mais abrangente dentre os países aqui analisados. Ela envolveu um número significativo de participantes (cerca de 200.000 mulheres), a partir de ciclos participativos cada vez mais ampliados, que foram sendo construídos no âmbito das conferências municipais, estaduais e, finalmente, na edição das duas Conferências nacionais de Mulheres. Além disso, caberia destacar que sete dos 16 Planos aqui analisados receberam algum tipo de apoio, financeiro e/ou técnico das organizações internacionais.

Apesar de não termos acesso aos detalhes propriamente políticos do processo de confecção de tais instrumentos, o emprego dessas metodologias participativas e o envolvimento de tantos atores e atrizes sugere que as políticas produzidas nos referidos Planos são respaldadas socialmente e têm, mesmo que parcialmente, apoio e sustentação da sociedade civil.

3.3.2 As áreas de intervenção dos Planos, Políticas e Programas de igualdade de gênero

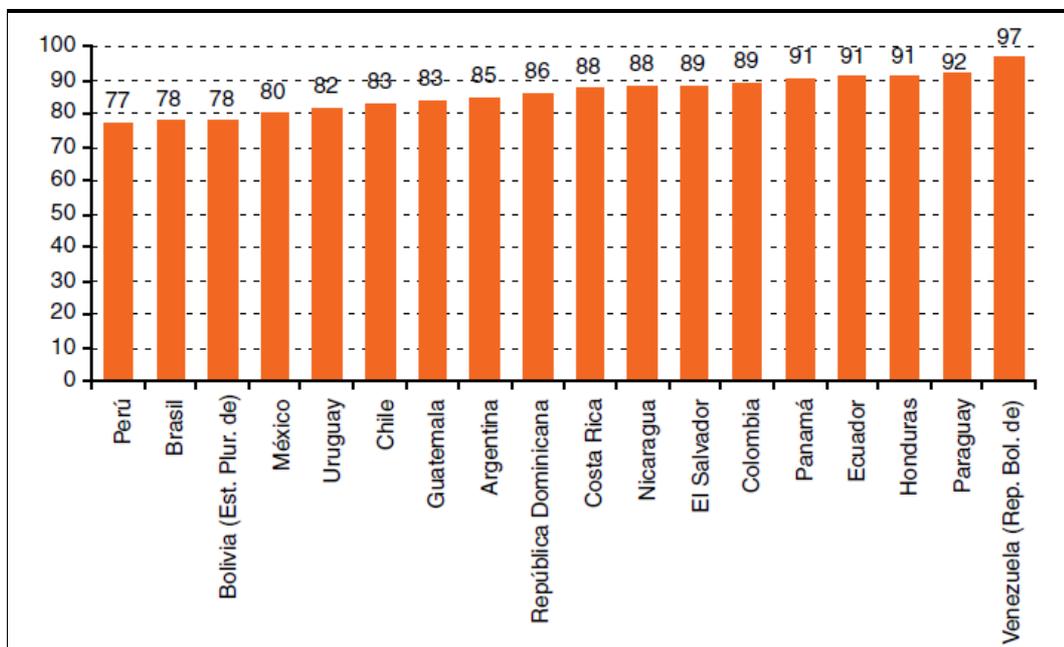
Esta subseção trata da análise das principais áreas, temáticas ou eixos inseridos nos Planos, Políticas e Programas, isto é, em que campos esses instrumentos pretenderam propor ações concretas para enfrentar as desigualdades de gênero, e com quais objetivos eles foram fundamentalmente elaborados. Para analisar essa questão, utilizaremos como enfoque teórico, alguns dos principais elementos da revisão da teoria de patriarcado, elaborada por Silvia Walby (1990). Como explicitado no primeiro capítulo desta dissertação, a autora identifica seis estruturas centrais de dominação patriarcal, cada uma delas podendo variar no tempo e no

espaço e ter graus diferenciados de extensão e influência. Ao elencar essas seis áreas que viriam a ser responsáveis por articular a opressão sofrida pelas mulheres, a autora visa, por um lado, refutar teorias que explicam essa opressão por apenas um elemento – “a” maternidade e “a” reprodução, por exemplo –, e por outro lado, manter a ideia da presença de uma estrutura social transformada e dinâmica, por oposição e diante das teorias pós-modernas que a refutam (Walby, 1990).

A primeira estrutura apresentada por Walby refere-se *ao modo patriarcal de produção*, principalmente à presença necessária e praticamente exclusiva do trabalho doméstico, exercido de maneira gratuita pelas mulheres no âmbito privado, como contrapartida ao trabalho público, frequentemente masculino e assalariado, realizado majoritariamente pelos homens. Na América Latina, essa é uma realidade frequente e fortemente enraizada. Segundo várias pesquisas de uso do tempo, já realizadas (CEPAL, 2009) em diversos países, as mulheres gastam muito mais horas de trabalho no interior das famílias e de seus cuidados que os homens. No Brasil, por exemplo, essa diferença é de, em média, 26,6 horas semanais de trabalho doméstico exercido pelas mulheres, contra 10,5 horas exercidas pelos homens (IPEA, 2012). Na Colômbia, em 2009, e no Equador, em 2008, as mulheres exerciam esse tipo de trabalho, em média, 33 horas semanais, enquanto os homens gastavam apenas 8 horas por semana (CEPAL, 2012). No Peru, em 2010, a diferença era de 40 horas semanais para as mulheres e 11 horas para os homens (CEPAL, 2012). No México, em 2009, a diferença era ainda maior: enquanto as mulheres gastavam 54 horas por semana, em média, nos trabalhos domésticos, os homens mexicanos despendiam apenas 17 horas semanais, em média, nessas tarefas (CEPAL, 2012). Nessa estrutura patriarcal, além do serviço doméstico, o trabalho de cuidado com crianças e idosos também está, quase exclusivamente, a cargo das mulheres. Segundo dados da CEPAL (2009), por volta de 2007, a cobertura de educação na primeira infância (3 a 5 anos) era de apenas 18% das crianças na Guatemala, 29% em El Salvador, 33% na Costa Rica e 37% na Nicarágua.

A segunda estrutura patriarcal, analisada por Walby, tem uma relação direta com o trabalho remunerado. Há uma situação generalizada de desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. As mulheres estão empregadas, de modo geral, nos piores e mais precários postos de trabalho e, frequentemente, naqueles que pagam os menores salários. As mulheres negras e indígenas, por exemplo, contam com uma renda menor ainda. O Gráfico abaixo expõe a proporção da renda mensal das mulheres na América Latina, em relação à renda masculina, por volta do ano de 2007. A renda das mulheres latino-americanas representa, em média, 77% a 97% da renda masculina.

Gráfico 1: Renda mensal feminina como proporção da renda mensal masculina, ao redor de 2007, América Latina (18 países), em porcentagem.



Fonte: CEPAL, 2009, p. 178

A terceira estrutura que consideramos se relaciona com a estrutura estatal, principalmente no seu viés, considerado sistemático, em favor dos interesses patriarcais (Walby, 1990, p.21). Como tratado no capítulo anterior, na América Latina a ação estatal patriarcal pode ser percebida, por exemplo, na exclusão continuada e sistemática das mulheres dos mais diferentes espaços de poder. De acordo com a base de dados da CEPAL, em 2011, as mulheres ocupavam apenas 23% das cadeiras nos parlamentos nacionais latino-americanos (CEPAL, 2012). Além disso, o Estado patriarcal se materializa também, frequentemente, no viés fortemente familista das políticas públicas (especialmente as políticas sociais) na região, na proibição de leis com foco numa verdadeira autonomia para as mulheres, tais como a legalização do aborto e outras políticas e leis vinculadas ao planejamento familiar, e nos pactos com a Igreja Católica, entre outras formas.

A quarta estrutura patriarcal, aqui analisada, se refere à violência exercida pelos homens contra e sobre as mulheres. Ela pode ocorrer tanto no espaço privado, quanto no público, e remete à violência física, psicológica, sexual, entre outras. Na América Latina, essa estrutura é predominante, sobretudo nas várias formas de violência que podem ser exercidas no interior das famílias e nos cotidianos “femicídios” – assassinatos de mulheres, motivados por questões patriarcais. As taxas de homicídios de mulheres, de 2008 a 2010, revleam que

entre os 20 países que mais matam mulheres no mundo, seis estão situados na América Latina: El Salvador é o país que mais mata mulheres, com uma proporção de 10,3 homicídios por 100.000 mulheres. A Guatemala é o terceiro país em “femicídios” no mundo (7,9), a Colômbia é o quinto (6,2), o Brasil o sétimo (4,4), o Panamá é o 15º (3,7) e a Venezuela o 16º país no ranking (3,6) (Waiselfisz, 2012).

A quinta estrutura patriarcal diz respeito às relações no campo da sexualidade. Walby identifica, como exemplo, a presença compulsória da heteronormatividade³⁷, como uma das formas de materializações dessa estrutura. As questões relativas à proibição do aborto também poderiam ser entendidas como exercício de formas de opressão sobre a liberdade e a autonomia em relação ao corpo das mulheres. Por fim, a última estrutura seria formada pelo conjunto de instituições culturais patriarcais que, ainda segundo a autora, seriam importantes para a geração de uma variedade de formas subjetivas de diferenciação de gênero (Walby, 1990, p.21). Poderíamos citar, dentre elas, as arenas religiosas, de educação e socialização ou da mídia.

À luz dessas estruturas, identificamos as 12 principais áreas em que os Planos propõem seu conjunto de políticas concretas, que têm forte relação com as seis estruturas de dominação patriarcal tratadas por Walby. O intuito dessa análise é entender quais agendas seriam as mais recorrentes entre os Planos, Políticas ou Programas latino-americanos, destacando as estruturas patriarcais mais questionadas por tais instrumentos e se haveria alguma relação entre a força dos mecanismos institucionais de mulheres e tais eixos centrais no enfrentamento do patriarcado, público ou privado. Ou seja, se MIMs mais fortes produziriam Planos com tendência a enfrentar mais fortemente as diferentes estruturas patriarcais.

As 12 áreas de intervenção dos Planos foram deduzidas a partir de seus objetivos, metas, eixos ou linhas estratégicas, sendo que em cada uma dessas áreas, os respectivos Planos propõem uma série de ações. Utilizamos para a análise um nível menos detalhado dessas ações principais, pois tais eixos já evidenciam as dimensões prioritárias propostas. Desse modo, os planos propõem ações referentes principalmente a: (1) autonomia econômica; (2) participação política; (3) erradicação da violência; (4) fortalecimento institucional; (5) acesso à saúde; (6) construção de uma cultura de igualdade; (7) desenvolvimento sustentável; (8) acesso à informação; (9) corresponsabilidade nas atividades vinculadas ao cuidado; (10)

³⁷ Segundo Young (2002), refere-se à dimensão institucional e ideológica que privilegia a heterossexualidade e, assim, gera sofrimento e limites injustos sobre a liberdade. As estruturas heteronormativas constroem parcela de homens e mulheres, ao reforçar sua invisibilidade.

acesso a outros serviços públicos; (11) acesso especial à justiça; (12) acesso à educação. O Quadro a seguir explica o conteúdo de cada um desses eixos, bem como a estrutura patriarcal à qual eles pretendem desafiar e desconstruir:

Quadro 22: As estruturas patriarcais e os eixos dos planos, políticas e programas de igualdade de gênero que visam desafiá-las

	Eixos dos planos políticas e programas, que buscam superar as estruturas patriarcais
1º Estrutura patriarcal produção patriarcal	1) Co-responsabilidade e igualdade social no cuidado e acesso à infra-instrutora de cuidado e proteção social 2) 2) Acesso e controle das mulheres aos serviços públicos de qualidade, direito à moradia digna e infra-instrutora social 3) Desenvolvimento sustentável do meio rural, da cidade e da floresta, uso sustentável e controle dos recursos naturais, gestão de riscos
2º Estrutura patriarcal trabalho remunerado	4) Autonomia econômica, trabalho e emprego digno, igualdade no mercado de trabalho 5) Acesso às tecnologias da informação, conhecimento e inovação
3º Estrutura patriarcal Estado	6) Participação e representação política, social, jurídica das mulheres, pleno exercício da cidadania, e consolidação da democracia 7) Construção e fortalecimento dos mecanismos institucionais de mulheres, institucionalização da transversalidade de gênero e monitoramento dos planos
4º Estrutura patriarcal Violência Masculina	8) Erradicação de todas as formas de violência contra as mulheres, em todo o seu ciclo de vida, proteção e garantia de uma vida de paz e sem violência de gênero e raça
5º Estrutura patriarcal Sexualidade	9) Assistência à saúde integral, qualidade de vida e proteção dos direitos sexuais e reprodutivos
6º Estrutura patriarcal Instituições Culturais	10) Construção de uma cultura de igualdade, com respeito e valorização das diferenças de gênero, raça, etnia e cultura 11) Igualdade jurídica e acesso à proteção civil 12) Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica, não lesbofóbica, respeitando a identidade cultural e eliminando as brechas educativas entre homens e mulheres

Fonte: Elaboração própria, a partir dos planos, políticas e programas e de Walby (1990)

Essa é uma tentativa de construir uma base de comparação para aos diferentes Planos, mesmo sabendo da relativa artificialidade dessa iniciativa, pois as políticas nacionais aqui resumidas por seus Planos estão dispostas de modo diferente e diversificado.

Mas foi a partir dessa associação entre teoria do patriarcado e principais eixos dos Planos nacionais latino-americanos, que foi possível perceber a maior recorrência, entre os instrumentos de política latino-americanos, dos eixos relacionados com a autonomia econômica, a participação e a representação política, a erradicação da violência, o fortalecimento institucional, o acesso à saúde integral e à educação não sexista, conforme nos mostra o Quadro abaixo:

Quadro 23: Eixos de intervenção dos planos, políticas e programas latino-americanos, em comparação com as estruturas patriarcais e a força dos mecanismos institucionais de mulheres

Estruturas patriarcais	Áreas de intervenção	Países com mecanismos institucionais de mulheres:				Total (16 países)
		Fortes (3 países)	Fortes/Médios (4 países)	Médios/Fracos (3 países)	Fracos/Muito fracos (6 países)	
1º Estrutura patriarcal produção patriarcal	Co-responsabilidade do cuidado	Chile	Costa Rica El Salvador	–	Equador Colômbia	5
	Acesso a outros serviços públicos	República Dominicana	Brasil	Uruguai	–	3
	Desenvolvimento sustentável	Venezuela	Brasil El Salvador	Guatemala Honduras	Peru Colômbia	7
2º Estrutura patriarcal trabalho remunerado	Autonomia econômica	Venezuela República Dominicana Chile	Costa Rica Brasil El Salvador México	Guatemala Honduras Uruguai	Peru Equador Colômbia Nicarágua Bolívia	15
	Acesso à informação	Venezuela República Dominicana	–	Honduras Uruguai	Equador Colômbia	6
3º Estrutura patriarcal Estado	Participação Política	Venezuela República Dominicana Chile	Costa Rica Brasil El Salvador México	Guatemala Honduras Uruguai	Peru Equador Colômbia Bolívia	14
	Fortalecimento Institucional	Chile	Costa Rica Brasil El Salvador México	Guatemala	Peru Equador Colômbia Nicarágua Argentina Bolívia	12

4º Estrutura patriarcal Violência Masculina	Erradicação da violência	República Dominicana Chile	Costa Rica Brasil El Salvador México	Guatemala Honduras	Peru Equador Colômbia Nicarágua Bolívia	13
5º Estrutura patriarcal Sexualidade	Acesso à saúde	Venezuela Chile	Costa Rica Brasil El Salvador	Guatemala Honduras	Peru Equador Nicarágua Bolívia	11
6º Estrutura patriarcal Instituições Culturais	Cultura de igualdade	República Dominicana	Brasil El Salvador México	–	Peru Equador Colômbia	7
	Acesso à justiça	–	México	Guatemala	–	2
	Acesso à educação	Venezuela Chile	Costa Rica Brasil El Salvador	Guatemala Honduras	Peru Equador Nicarágua Bolívia	11

Fonte: elaboração própria.

Nesse sentido, o conjunto dos Planos, Programas e Políticas de igualdade de gênero latino-americanos, aqui analisados, tendem a priorizar e desafiar: (1) a estrutura patriarcal do Estado, (2) as desigualdades no contexto do trabalho remunerado e (3) as instituições culturais – principalmente nos marcos da educação. Por sua vez, os direitos sexuais e reprodutivos aparecem como prioridade em 11 dos 16 planos, mas a legalização do aborto ou o questionamento da heteronormatividade como padrão continuam sendo temas pouquíssimo abordados nos Planos nacionais. Todavia, cabe destacar que todos os eixos referidos ao campo da reprodução da vida, isto é, que desafiam a primeira estrutura patriarcal, são priorizados pela minoria dos países.

Além disso, não é possível perceber uma relação direta entre a força dos mecanismos institucionais de mulheres (elemento já analisado nas seções anteriores) e o quanto eles desafiam as estruturas patriarcais em seus respectivos conteúdos. Assim, países que contam com MIMs “fortes” não priorizam mais áreas de políticas para as mulheres do que aqueles considerados “menos fortes”, havendo uma variação geral dos eixos nos quais os Planos, Programas e Políticas decidiram, efetivamente, se engajar.

Por fim, uma missão importante dos Planos no que se refere diretamente ao fortalecimento dos mecanismos institucionais de mulheres, é a institucionalização da transversalidade de gênero e o reforço na implementação dos próprios Planos, Programas e Políticas (12 dos 16 planos analisados contam com um princípio que enfatiza essa prioridade).

Isso demonstra claramente a preocupação em reforçar a ação e capacidade dos mecanismos na busca de estratégias concretas de despatriarcalização do Estado.

A seção seguinte vai analisar os dispositivos previstos para a implementação dos Planos. Não basta adotar um Plano nacional que venha a desafiar as estruturas do patriarcado das respectivas sociedades, também é imprescindível, para se ter efetividade, que esses planos tenham condições de serem implementados.

3.3.3 Os dispositivos necessários para implementação dos Planos, Políticas e Programas de igualdade de gênero

Os Planos, Políticas e Programas latino-americanos de igualdade de gênero possuem diferentes níveis de efetivação e implementação. Apesar de não termos os recursos disponíveis, nem ser objetivo dessa dissertação avaliar o grau de avanço na execução das ações propostas por esses instrumentos, é possível identificar algumas características dos próprios Planos, que poderiam influenciar o seu processo de implementação. Como os MIMs têm a atribuição de coordenar e catalisar os esforços de execução de políticas de gênero com outros órgãos do governo – e que o processo de transversalização é tanto uma atribuição quanto uma estratégia e objetivo importante dos mecanismos – , espera-se que os Planos prevejam a responsabilidade de outros órgãos governamentais na execução das ações, para além do próprio MIM, fazendo com que a implementação do Plano seja, enfim, uma prática transversal.

Parece-nos importante, também, para termos uma forma eficaz de medir os avanços possíveis nas ações previstas nos Planos, que eles contenham metas, de preferência quantitativas. Por exemplo, seria importante identificar se há ações que erradiquem a violência e constatar se existe também a presença de metas sobre a quantidade de mulheres atendidas, ou o número de centros de referência para atendimento de mulheres em situação de violência. Além disso, o orçamento, como explicitado anteriormente, é algo central na concretização das políticas. Os Planos que prevêm orçamentos específicos podem contar com maior suporte político do governo e ter, assim, mais condições de se materializar.

O último elemento importante para a implementação dos Planos, Políticas e Programas é a existência de algum tipo de dispositivo, sejam Comissões, Mesas de trabalho, Grupos de suporte, Comitês ou mesmo a presença de um Sistema de políticas públicas, que congregue os vários atores e atrizes governamentais e não governamentais, com o objetivo de monitorar,

acompanhar, transversalizar, gerar indicadores e estatísticas da execução dos compromissos estabelecidos por esses instrumentos.

Espera-se que os Planos, Programas ou Políticas considerados “robustos” contenham: (1) metas quantitativas, proporcionando assim alguma forma de controle social e meios concretos para sua avaliação; (2) atribuição de responsabilidade a outros órgãos do governo, gerando um processo transversal de implementação e fortalecendo as proposições do Plano no interior do governo; (3) dispositivos de acompanhamento e avaliação desses instrumentos; (4) orçamento específico para as ações e políticas propostas. O Quadro a seguir explicita as três primeiras variáveis:

Quadro 24: Os planos, políticas, programas de igualdade de gênero latino-americanos, segundo os dispositivos de implementação

País	Plano, política ou programa	Prevê metas quantitativas ?	Responsabilidade para outros órgãos?	Dispositivo de acompanhamento e implementação dos planos, políticas e programas
Venezuela	Plan de Igualdad para las Mujeres	Não	Não	Conformação de mesas de trabalho, comissões e espaços para garantir seguimento e aplicação do plano
Rep. Dominicana	II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género	Não	Não	Um plano de monitoramento e seguimento do PLANEG
Chile	III Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres	Sim	Não	Não
Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género	Não	Não	Grupo de Suporte Político
Brasil	II Plano Nacional de Política para as Mulheres	Sim	Sim	Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas	Sim	Sim	Sistema de monitoramento e avaliação do plano e sistema nacional para a igualdade substantiva
México	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Sim	Não	Não
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	Não	Não	Sistema de monitoramento, seguimento e avaliação do plano

Honduras	II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras	Não	Sim	Sistema de monitoramento e seguimento
Uruguai	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos	Não	Sim	Conselho Nacional Coordenador de Políticas Públicas de Igualdade de Gênero
Peru	III Plan Nacional de Igualdad de Género	Sim	Sim	Sistema de monitoramento e avaliação do plano e comissão multi-setorial permanente
Equador	Plan de Igualdad, No discriminación y Buen Vivir para Las Mujeres Ecuatorianas	Não	Não	Mesa de coordenação política da transversalização
Colômbia	Política Pública Nacional de Equidad de Género	Não	Sim	Sistema de seguimento e avaliação
Nicarágua	Programa Nacional de Equidad de Género	Não	Não	Não
Argentina	Programa Federal de La Mujer	Não	Não	Não
Bolívia	Plan Nacional Para Igualdad de Oportunidades	Não	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber uma fraca ocorrência dessas variáveis nos instrumentos de políticas públicas para as mulheres na América Latina. Apenas cinco dos Planos analisados contêm metas quantitativas para suas ações, e se situam principalmente nos países com mecanismos “forte/médios” (Brasil, El Salvador e México). Entre os países que têm MIMs “fortes”, apenas o Plano da República Dominicana contém metas quantitativas, enquanto nos país classificados como “fraco/muito fracos”, somente o Plano peruano possui tais metas.

A responsabilização de outros órgãos é minoritária entre os Planos (7 Planos nacionais em 16). Mais uma vez, dentre os países de MIMs classificados como “fortes”, nenhum Plano prevê essa estratégia. A incidência foi maior entre os países que contam com mecanismos classificados como “fortes/médios” e “médio/fracos”. Por outro lado, a previsão de algum dispositivo de acompanhamento da execução dos planos existe na maioria dos países (11 em 16). Há uma incidência maior desse tipo de dispositivo entre os Planos advindos de MIMs “fortes” e “forte/médios” (5 em 7). Entre os classificados como “fraco/muito fracos”, metade dos Planos prevê formas de monitoramento das ações a serem executadas.

Os únicos Planos nacionais que prevêem orçamento específico são o brasileiro e o argentino. O II Plano de Políticas para as Mulheres do Brasil contabiliza R\$ 17.259.113.440,83 a serem investidos pelo conjunto de órgãos envolvidos nele. No entanto, o próprio Plano admite que os valores podem ser alterados (Brasil, 2008a). O Programa argentino é díspare, pois foi o único produzido na década de 90 e não renovado nos anos posteriores. Além disso, foi construído a partir, fundamentalmente, de recursos oriundos de empréstimo fornecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tornando a Argentina o primeiro país a fazer um empréstimo internacional para implementação de um Programa nacional de fortalecimento institucional na área de gênero (Argentina, 1997). Nesse Plano, consta um orçamento de US\$ 15.000.000,00 para toda a sua vigência (1998 a 2010).

Na verdade, o Plano brasileiro é efetivamente o único com todas essas estruturas de implementação previstas, sendo possível considera-lo o mais robusto da América Latina, em termos das condições de implementação. É importante destacar também os Planos peruano e salvadorenho que, apesar de não contarem com orçamento específico, possuem todas as outras condições básicas aqui listadas para sua implementação.

Com essa análise é possível concluir que os Planos, Programas e Políticas de igualdade de gênero da região são fruto de um processo amplo de participação, que agregou grande parte dos atores e atrizes envolvidos nas políticas para as mulheres no enfrentamento da dominação patriarcal e das desigualdades de gênero. Desse modo, esses instrumentos parecem ter respaldo tanto no governo, quanto na sociedade civil. Além disso, os Planos buscam, alguns mais fortemente do que outros, desafiar as estruturas do patriarcado. É possível perceber uma concepção recorrente, que se concentraria na busca e tentativas de efetivação de estratégias de despatriarcalização do Estado, seja através da representação das mulheres nos espaços de poder, seja no reforço e institucionalização dessa temática nos principais centros decisórios dos governos. Há também uma forte preocupação com a situação patriarcal das mulheres no âmbito do trabalho remunerado, bem como a luta pela erradicação da violência sexista.

O calcanhar de Aquiles estaria, no entanto, nas vicissitudes e nos desafios envolvidos na implementação dessas políticas. Os mecanismos institucionais de mulheres sofrem uma série de resistências e contradições em sua atuação e a implementação desses Planos não está livre de constrangimentos. Além disso, esses instrumentos não contam com orçamentos específicos, salvo algumas exceções, e não formalizam, em sua maioria, a participação de outros órgãos do governo, nem prevêem metas quantitativas para atingir seus objetivos. Isso

indicaria uma certa fragilidade, diante da responsabilidade de serem os principais resultados das ações políticas promovidas pelos MIMs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou explorar o estado da arte dos mecanismos institucionais de mulheres latino-americanos, a partir de uma reflexão crítica a respeito das relações estabelecidas entre Estado e ação feminista, sobre a formação e institucionalização das agendas feministas e de gênero na América Latina, e a partir do desenho institucional dessas burocracias estatais. Além disso, tentou compreender o papel de tais mecanismos na manutenção ou na tentativa de dissolução do patriarcado e das desigualdades, e também o caráter dos Planos Nacionais de igualdade de gênero.

Apesar de instigante, o objeto da dissertação é tão complexo quanto recente, o que trouxe alguns desafios à execução desse trabalho. A falta de acesso a uma parcela significativa de dados oficiais e de sistematização das iniciativas por parte dos governos, combinada com a distância das burocracias pesquisadas, dificultaram, em certa medida, a realização de algumas análises mais aprofundadas. Além disso, por falta de tempo e de condições materiais e técnicas, não foi possível incluir entrevistas com atrizes-chave no escopo dessa pesquisa, algo que teria sido, com certeza, muito enriquecedor.

Esses desafios, no entanto, não diminuem a importância do presente estudo, que buscou contribuir com o esforço, despendido por várias teóricas da área, de analisar as novas configurações dos feminismos na região latino-americana e seus atuais impactos sociais e políticos. Também buscou desenvolver uma análise integral a respeito das institucionalidades de gênero, o que acaba não sendo tão recorrente, já que a maior parte dos trabalhos está concentrada em áreas específicas, como a temática do enfrentamento à violência contra a mulher ou as cotas para as mulheres na política institucional. No entanto, esse trabalho não se propõe a esgotar o tema, o que estimula a iniciativa de futuros estudos mais aprofundados. A seguir serão apresentadas algumas das principais conclusões síntese desse trabalho, bem como apontados alguns dos desdobramentos possíveis.

A dissertação tentou demonstrar que uma análise frutífera das tensas relações entre a ação feminista e o Estado deve fugir dos binarismos, maniqueísmos e da dicotomia entendida restritamente como “dentro/fora”. Aproveitando-se de uma rica e vasta literatura feminista, é possível se pensar o Estado utilizando outras lentes, a partir de uma espécie de nova síntese que deveria: (1) levar em conta as transformações vividas na complexa relação existente entre Estado e sociedade/movimento de mulheres, para além da dicotomia “dentro/fora”; (2) analisar criticamente as traduções políticas que o Estado vem dando para as demandas feministas; (3) ser capaz de capturar as transformações do patriarcado no interior das

estruturas estatais; (4) relacionar, ainda que de modo tenso e contraditório, o patriarcado e o feminismo estatal, com o intuito de compreender como os MIMs gerariam esforços “despatriarcalizadores” (ou não) das estruturas estatais; (5) levar em consideração as diferenças entre os países e, sobretudo, entre os diferentes grupos de mulheres dentro de um mesmo Estado nacional. São vias analíticas que poderão ser um caminho interessante para apreciações feministas mais aprofundadas sobre o Estado.

O desenvolvimento analítico apresentado no segundo capítulo desta dissertação também nos apontou elementos importantes na compreensão de como a agenda feminista e de gênero tem conseguido adentrar as instituições públicas, e quais contradições estão presentes nesse processo. Além disso, verificou os fatores que facilitariam ou dificultariam a adoção de um compromisso expresso e efetivo de governos e burocracias estatais, com o enfrentamento do patriarcado, das desigualdades de gênero e a promoção e consolidação efetivas dos direitos das mulheres. Nesse sentido, foi possível perceber que as ideologias dos partidos no poder não explicam, por si só, o nível de comprometimento dos governos com as políticas de igualdade de gênero, entendendo esse comprometimento a partir da localização dos mecanismos institucionais de mulheres no âmbito da hierarquia governamental. No entanto, essa relação poderia ser melhor entendida com o exame de específicas áreas de políticas, certamente um desdobramento possível para futuras pesquisas nessa área.

Foi demonstrado também que a maior parte dos países latino-americanos, em 2006, possuía um baixo nível de desenvolvimento democrático e de promoção da justiça de gênero. Nesse quesito prevalecem duas realidades. A primeira se refere aos países com baixo nível de democracia e de justiça de gênero, e alto nível hierárquico dos MIMs, sugerindo a existência do compromisso meramente formal com a agenda feminista e de gênero, mas a ausência de um nível adequado de desenvolvimento institucional para realizá-la, necessário à efetividade dessa agenda e das ações dos mecanismos. A segunda realidade diz respeito aos poucos países de alto nível de desenvolvimento democrático e de justiça de gênero, que contavam com mecanismos de alto nível hierárquico, o que demonstraria um processo mais coeso de desenvolvimento institucional e de centralidade da agenda feminista e de gênero. Apesar de, algumas vezes, esses índices de mensuração de níveis democráticos apresentarem distorções e se assentarem em algumas problemáticas concepções sobre a própria democracia, os dados sugerem uma possível relação, mesmo que não tão forte, entre os níveis de desenvolvimento democrático e de justiça de gênero, e o lugar atribuído à agenda feminista e de gênero no âmbito dos respectivos governos.

A presença e influência da Igreja Católica na região latino-americana é, por sua vez, um fator criador de vários obstáculos para a incorporação da agenda, principalmente feminista, no interior das nossas instituições públicas. Ao disseminar difusamente seus valores tradicionais e formas específicas de controle sobre a sexualidade e a reprodução das mulheres, as hierarquias religiosas oferecem, ainda hoje, fortes barreiras para a consolidação de várias das demandas dos movimentos de mulheres e feministas.

Por sua vez, a eleição de mulheres na Presidência de quatro países da América Latina, na última década – Chile, Argentina, Costa Rica e Brasil –, gerou um aumento das expectativas quanto à perseguição de agendas mais favoráveis à promoção e efetivação da igualdade e da justiça de gênero. No entanto, como nos indicou a análise das quatro Presidentas, essa expectativa pode ou não ser atendida, dependendo do arcabouço de suas percepções, dos comprometimentos feitos por essas líderes, da correlação de forças internas e o peso de atores religiosos e conservadores em seus respectivos governos. A eleição de Bachelet e Rousseff parece ter desencadeado um efeito na melhoria dos níveis orçamentários dos mecanismos institucionais de mulheres de seus respectivos países. No entanto, esse não foi o caso de Kirchner e Chinchilla, tendo esta última, uma atuação expressivamente divorciada da agenda concreta dos movimentos feministas da Costa Rica. Aprofundar essas análises, com um exame mais abrangente das políticas de igualdade de gênero de cada um desses países, poderia gerar evidências mais fortes para as conclusões sugeridas nesta dissertação.

O terceiro capítulo buscou fazer uma análise empírica dos mecanismos institucionais de mulheres da região, bem como do seu principal resultado político – os Planos Nacionais de igualdade de gênero. Sem dúvida, os dados aqui apresentados, mesmo que iniciais e ainda passíveis de aprimoramentos, conseguiram ampliar o conhecimento existente sobre tais mecanismos, algo ainda pouco explorado, mesmo no âmbito dos estudos desenvolvidos pela CEPAL. Brevemente, recuperaremos algumas conclusões obtidas da análise em questão.

Ao contrário da ideia muitas vezes difundida na literatura pertinente, de que os mecanismos institucionais de mulheres teriam sido criados a partir dos anos 80, foi possível mapear iniciativas já existentes desde os anos 40, como reflexo tanto da primeira onda do feminismo, quanto do início da incorporação das mulheres como sujeitos sociais e políticos coletivos no âmbito dos projetos dos governos nacional-desenvolvimentistas da região. Por outro lado, também se evidenciou que, nem sempre os MIMs foram criados ou operaram em contextos democráticos, havendo a criação e a manutenção de alguns desses mecanismos latino-americanos em períodos autoritários e militares e também conservadores. Além disso, a

história de tais mecanismos é marcada por certa instabilidade institucional, sendo que, só muito recentemente, alguns deles passaram a se localizar nos mais altos níveis hierárquicos. Todavia, desde 1994, todos os países da região (sem exceção) contam com algum tipo de órgão no executivo nacional, encarregado de coordenar ou executar as políticas de igualdade de gênero e, desde o início, muitas das reformas a que foram submetidos os MIMs, foram adotadas para melhorar a localização deles nas hierarquias governamentais.

No que se refere à nova tipologia de classificação dos MIMs, apresentada no escopo desta pesquisa, é possível perceber outros elementos importantes para se apreender a dinâmica de atuação de tais mecanismos, para além da sua localização no nível de escalão dos governos. Sem um orçamento apropriado, um número de funcionários suficiente e necessário para se atender às demandas, ou a presença institucional no território nacional, a existência de tais mecanismos passa a ter um sentido muito mais formal do que propriamente real.

A análise desenvolvida aporta uma situação em que a agenda feminista e de gênero tem tido uma importância maior para os governos, bastando citar que metade dos países latino-americanos contam com MIMs aqui classificados como “fortes” e “fortes/médio”. No entanto, essa situação convive com a presença de mecanismos com ainda pouquíssima capacidade institucional.

Os mecanismos institucionais de mulheres podem ser analisados também a partir das funções a eles atribuídas na sua criação. Apesar dos MIMs, muitas vezes, não se aterem a essas funções e, portanto, atuarem em domínios além daqueles para os quais foram pensados no seu início, podemos perceber que a maior parte de tais mecanismos foram desenhados para promover a transversalidade de gênero e coordenar esforços de implementação de políticas levados a cabo por outros Ministérios. Se por um lado, essas são funções extremamente necessárias para a perseguição de uma agenda feminista e de gênero, compartilhada por vários setores do governo, por outro lado, pode funcionar como justificativa para um baixo nível orçamentário ou de pessoal, uma vez que vários MIMS, como vimos, não se engajam diretamente nas tarefas de implementação.

Outro aspecto relativo às funções é que quanto mais força os mecanismos possuem, maior a diversidade das suas atribuições, isto é, mais expectativas existem de que esses MIMs venham a funcionar como “despatriarcalizadores” do Estado, promotores da justiça de gênero e transformadores da cultura de subordinação das mulheres, bem como promulgadores da existência de transformação nas desigualdades de gênero. Apesar de essas funções serem parte do arcabouço de atuação dos MIMs, não há garantias que esses objetivos sejam, de fato, perseguidos.

Ademais, um elemento fundamental para a análise dos mecanismos em questão, seria o seu potencial de interlocução com a sociedade civil, mais especificamente, com os movimentos de mulheres e com as organizações internacionais. No que se refere aos canais de participação da sociedade civil, a maioria dos mecanismos institucionais de mulheres possui algum tipo desses canais, variando entre Conselhos de Políticas Públicas, representação nos Conselhos, Juntas ou Órgãos Diretores dos MIMs, auditorias e consultas cidadãs, entre outros espaços. A incidência dessas formas de interlocução é maior entre os mecanismos “fortes” e “forte/médios”, o que sugere uma relação estreita entre a força dos mecanismos e a possibilidade de representação da perspectiva das mulheres. Todavia, a maior parte das autoridades máximas dos MIMs não possui uma trajetória vinculada aos movimentos de mulheres, nem à temática feminista e/ou de gênero.

No que se refere à interlocução dos mecanismos com as organizações internacionais, destaca-se o papel destas últimas como fontes permanentes de suporte técnico, político e financeiro para os MIMs, revelando a ainda escassez de recursos próprios, que parte dos mecanismos em questão enfrentam. Por outro lado, no último período, houve um avanço nos arranjos de cooperação regional entre os MIMs latino-americanos, funcionando como espaços de articulação e compartilhamento de experiências.

A dissertação também analisou o desenho, conteúdo e as principais formas de implementação dos Planos, Políticas ou Programas nacionais de igualdade de gênero. Foi possível perceber que esses instrumentos foram concebidos a partir de metodologias participativas, na maioria incluindo diversos atores e atrizes da sociedade civil, órgãos do governo nacional, gestores subnacionais e outros poderes do Estado. Esse fato sugere que os instrumentos em questão têm certa sustentação, tanto entre as outras áreas do governo, quanto na sociedade civil.

Além disso, os Planos, Programas e Políticas visam desafiar, prioritariamente, as expressões patriarcais relativas ao Estado, ao mercado de trabalho e às instituições educacionais. A minoria desafia, propriamente, a estrutura patriarcal relativa à carga de trabalhos domésticos e de cuidados, tradicionalmente atribuída às mulheres. Todavia, os instrumentos elaborados e coordenados pelos mecanismos institucionais de mulheres, considerados “fortes”, não desafiam mais estruturas patriarcais do que aqueles considerados mais “fracos”.

Por fim, apesar dos instrumentos aqui analisados contarem com respaldo social e desafiarem as estruturas patriarcais, responsáveis em boa parte pela condição de subordinação das mulheres, a maioria deles ainda enfrenta grandes desafios na sua implementação. A

maioria dos planos não conta com orçamentos específicos, não formaliza a participação de outros órgãos na execução das ações propostas e nem prevê metas quantitativas a serem atendidas por suas políticas. Isso indica uma séria debilidade desses instrumentos, encarados como o principal resultado político dos mecanismos institucionais de mulheres.

Uma visão geral de todos os pontos analisados por esta pesquisa nos indica que, se uma “quarta onda” do feminismo está em curso na América Latina, um dos seus principais componentes é, certamente, a existência, difusão e fortalecimento de um feminismo estatal participativo em toda a região. Nesse sentido, os mecanismos institucionais de mulheres, apesar de ainda enfrentarem uma série de desafios políticos, institucionais e orçamentários, são portas de entrada para que os movimentos de mulheres possam inserir suas demandas históricas no interior das complexas, hierárquicas e, muitas vezes, refratárias instituições estatais. Além disso, ao serem instâncias de representação da perspectiva das mulheres, acabam por se tornar unidades “despatriarcalizadoras”. No entanto, para que essa “missão” tenha sucesso, alguns outros fatores exercem influência como: (1) a força dos próprios MIMs; (2) em que medida o projeto político do governo em questão e os/as seus/suas líderes máximos/as se comprometem expressa e efetivamente com a agenda feminista e de gênero; (3) o nível de articulação e influência dos setores religiosos e conservadores da sociedade; (4) o nível de desenvolvimento democrático e institucional, indispensável para que as ações dos mecanismos sejam, de fato, efetivas; (5) o nível de sucesso dos esforços de transversalidade de gênero, isto é, se os MIMs conseguem influir nas definições dos outros órgãos da burocracia estatal.

O que parece também estar claro, é que o fortalecimento político e institucional dos mecanismos institucionais de mulheres é uma estratégia fundamental para que a perspectiva das mulheres possa ser melhor representada no âmbito do Estado, indo além da atuação das legisladoras, e para que haja, minimamente, uma preocupação em desafiar o patriarcado, público e privado. Nesse sentido, a consolidação dos MIMs poderia alterar a visão dos feminismos perante o Estado, mesmo que de maneira heterogênea. Se o Estado ainda opera como um ente patriarcal, os MIMs certamente poderiam organizar as disputas orquestradas pelas feministas no seu interior.

O contexto político, social e institucional da América Latina, a partir do novo milênio, é marcado por projetos políticos, muitas vezes, bastante heterogêneos. De um lado, há um reforço dos movimentos sociais e de governos progressistas que, em maior ou menor grau, buscam consolidar uma nova agenda social anti e pós-neoliberal, e uma nova epistemologia para se pensar as desigualdades e subalternidades vivenciadas na região. Por outro lado, esse

cenário de mudança convive com as ainda fortalecidas elites nacionais, em muitos casos, alinhavadas com setores conservadores e religiosos, que buscam a sobrevivência das ideias neoliberais.

O lugar da agenda feminista e de gênero nesse cenário é, portanto, muito variado. Enquanto em alguns países os mecanismos institucionais de mulheres passaram a figurar entre as principais burocracias do Estado, com o peso de Ministérios e maiores recursos técnicos e orçamentários, em outros, mesmo naqueles em que prevalece um discurso de retomada do Estado e da justiça social, a agenda feminista e de gênero continua às margens do governo, com pouca capacidade de incidência política.

Aprofundar as noções sobre a “quarta onda” do feminismo e suas comprovações empíricas foi um objetivo desta dissertação e, com certeza, seria rico objeto também de pesquisas futuras. A partir desta chave analítica, é possível compreender o contexto mais atual dos desenvolvimentos feministas da região latino-americana, bem como sua incidência nas instituições estatais. É possível também conhecer o tamanho da brecha (se ela existe), entre os novos projetos políticos em curso na América Latina e a perseguição efetiva da agenda feminista e de gênero. Acreditamos, nesse sentido, que a dissertação representa mais um passo, na série de investigações possíveis, para enriquecer e consolidar a densa e profunda literatura feminista produzida desde e para o Sul Global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Sonia. A “globalização” dos feminismos latino-americanos: tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000a, p. 383-426.
- ALVAREZ, Sonia. Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”. In: FARIA; SILVEIRA; NOBRE (org.). *Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. SOF, São Paulo, 2000b, p. 9-25
- ALVAREZ, Sonia, *et al.* Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Revista Estudos Feministas*, v.11, n.2, p. 541-575, 2003.
- ALVAREZ, Sonia. *Engendering Democracy in Brazil: women’s movements in transition politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ALVAREZ, Sonia. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. In: GODINHO; SILVEIRA (org.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 103-111. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>>
- ÁNGELES, María de los; RAMIL, Fernández; ESPINOSA, Daniela O. Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: um camino sinuoso. *Nueva Sociedad*, n. 240, jul.-ago, 2012, p.119-133
- ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista Sociologia Política*. n. 24, 2005, p. 193-215
- ARGENTINA. Informe nacional para XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y Caribe. 2010
- ARGENTINA. Programa Federal de la Mujer. Consejo Nacional de la Mujer (CNM) de la Presidencia de la Nación. 1997.
- BRASIL. Dilma Rousseff. Presidenta da República. Discurso durante a cerimônia de abertura da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 12 dez. 2011b
- BRASIL. Dilma Rousseff. Presidenta da República. Discurso durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional. Brasília, 01 jan. 2011a.
- Brasil. II Plano Nacional de Política par as Mulheres. Secretaria Especial de Política para as Mulheres, Brasília: 2008a.
- Brasil. Decreto nº 6.412, 26 mar. 2008b. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sobre a presidência Lula: o caso da Secretaria de Política para as Mulheres. Dossiê Os anos Lula, *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, p. 81-106, jul.-dez. 2010.

BOLÍVIA. Estructura Organica del Ministerio de Justicia, 2012. Disponível em <<http://www.justicia.gob.bo/images/stories/pdf/organigrama%20-2012.pdf>> Acesso 10 dez. 2012

BORCHORST, Anette; SIIM, Birte. Woman-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality. *Feminist Theory*. v. 9, n.2, 2008, p. 207-224.

BYRNE, Bridget *et all*. National machineries for women in development: experiences, lessons and strategies for institutionalising gender in development policy and planning. Brighton: BRIDGE, n. 36, 1996.

CAROSIO, Alba (coord.). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso, set. 2012. Apresentação, p. 9-18.

CARTA CAPITAL. Cristina Kirchner comemora reeleição. 24 out. 2011. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/cristina-kirchner-comemora-reeleicao/>> Acesso 10 dez. 2012.

CASTELLS, Carme (comp.) *Perspectivas feministas em teoria política*. Barcelona: Paidós, 1996.

CEPAL. Estadísticas e indicadores de gênero. División de Assuntos de Género. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18fst.xml&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>> Acesso 30 jan. 2012

CEPAL.Ficha técnica: Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM). Observatorio de Igualdade de Género de América Latina y el Caribe. Disponível em <<http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html>> Acesso 20 dez. 2010.

CEPAL. Información sobre historia y dependencia de los MAM, 2011. Disponível em <<http://www.eclac.cl/oig/html/ANEXO%20I%20MAM.pdf>> Acesso 30 jan. 2012

CEPAL. Panorama Social de America Latina. 2009

CHACÓN, Vinicio. Avance del conservadurismo genera alarma. Semanario Universidad, 27 jun. 2012. Disponível em <<http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/index.php/noticias/pais/6228-avance-del-conservadurismo-genera-alarma.html>> Acesso 10 jan. 2013

CHILE. Informe ante la Undécima Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. SERNAM, 2010.

COLÔMBIA. Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Bogotá, set. 2012

COMMCA. Plan Estratégico (2009-2013), 2010.

COMMCA. Reseña Histórica. Disponível em <<http://www.sica.int/commca/resena.aspx?IdEnt=303>> Acesso 20 dez. 2012

COSTA RICA. História. Embaixada da Costa Rica. Disponível em <<http://www.embajadadecostarica.com.br/portugues/o-pais/historia>> Acesso 10/12/2012

DELPHY, Christine. Patriarcado (teorias do). In: HIRATA, Helena et al. (orgs.) *Dicionário Crítico do Feminismo*. Tradução de Francisco Ribeiro Silva Júnior. São Paulo, Editora Unesp, 2009.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. *Fundación Carolina*. Documento de Trabajo nº 31, jan. 2009.

EISENSTEIN, Zillah. *The capitalist patriarchy and the case for socialist feminism*. New York: Monthly Review Press, 1979.

EL SALVADOR. Decreto Ejecutivo nº24, 18 abril 1989. Determina la estructura del Organo Ejecutivo, el número y organización de los Ministerios, su respectiva competencia y la de los demás entes del Organo Ejecutivo.

EL SALVADOR. Informe Consenso de Quito Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. San Salvador: mai. 2010.

ELITES. Eliteca: Encuesta a diputados de los países latino-americanos. Disponível em <<http://americo.usal.es/oir/elites/argentina.htm>> Acesso 10 dez. 2012

EQUADOR. Decreto Ejecutivo nº1733/2009. Créase la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres. 25 mai. 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey, Princeton University Press, 1990

FARIA, Carlos A. P. Dentro e fora de casa. Estado de Minas, Belo Horizonte, 10 jul. 2010. Caderno Pensar Brasil, Dossiê Políticas de Estado.

FARIA, Carlos Aurélio P. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *O Estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo, LTR Editora, 2007.

FARIA, Nalu. O feminismo latino-americano e caribenho: perspectivas diante do neoliberalismo. In: FARIA, Nalu; POULIN, Richard. *Desafios do livre mercado para o feminismo*. São Paulo: Cadernos Sempre Viva, Sempre Viva Organização Feminista, 2005.

FEMENÍAS, Maria Luisa. Esbozo de um feminismo latinoamericano. *Revista Estudos Feministas*, v.15, n.1, 2007, p. 11-25.

FERNÓS, María D. National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region. Serie Mujer y Desarrollo, ECLAC, nº102, jun. 2010.

FERREIRA, Virgínia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO; SILVEIRA (org.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 77-102. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>>

FLACSO. Base de datos Mujeres Latinoamericanas en cifras. 1993. Disponível em <<http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/>> Acesso 10/12/2012

FOX PIVEN, Frances. Ideology and the State: Women, Power and the Welfare State. In: GORDON, Linda (ed.) *Women, the State and Welfare*. Winsconsin, The University of Winsconsin Press, 1990.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. Revista Estudos Feministas, vol.15, n.2, 2007, p. 291-308.

FRASER, Nancy. *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minesota Press, 1989.

GALEANA, Patricia (cord.). *Informe de las Instituciones Gubernamentales Dedicadas a la Mujer*. Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Federación Mexicana de Universitarias, 1996.

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Tradução de Galeno de Freitas. 43ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GARCÍA, Carmen Teresa; VALDIVIESO, Magdalena. Una aproximación al Movimiento de Mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales. OSAL, *Observatorio Social de America Latina*, año VI, n. 18. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina: Argentina. jan. 2006.

GLOBAL GENDER GAP INDEX. Fórum Econômico Mundial, 2011

GODINHO, Tatau. A ação feminista diante do Estado: as mulheres e a elaboração de políticas públicas. In: FARIA; SILVEIRA; NOBRE (org.). *Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista*. SOF, São Paulo, 2000, p. 9-25

GODINHO, Tatau. *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo*. 2007, 238 f. Tese (doutorado Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007

GOETZ, Anne Marie. National women's machinery: state-based institutions to advocate for gender equality. In: RAI, Shirin (Ed.) *Mainstreaming Gender, Democratizing the State: Institutional mechanisms for the advancement of women*. 2003, Cap. 3, p.69-95

GOETZ, Anne Marie. *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*. United Nations Research Institute for Social Development; United Nations Development Programme, Occasional Paper 2, mai. 1995

GORDON, Lisa. *The New Feminist Scholarship on the Welfare State*. In: ____ (ed.) *Women, the State and Welfare*. Winsconsin, The University of Winsconsin Press, 1990.

GROVOGUI, Siba. *A Revolution Nonetheless: The Global South in International Relations*. *The Global South*, v. 5, n. 1, spring 2011, pp. 175-190

GUATEMALA. Acuerdo Gubernativo 471/2007: Reformas al reglamento Interno de la SEPREM, necesarias para cumplir con las atribuciones asignadas desde sus inicios y las asumidas a través de los compromisos adquiridos por la dinámica de su quehacer. 16 out. 2007.

GUATEMALA. Política Nacional de Promoción y Desarrollo integral de las mujeres 2008-2023. SEPREM, dez. 2007b

GUATEMALA. Informe ante la Undécima Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. SEPREM, 2010.

GUZMÁN, Virginia. *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, nº32, mar. 2001.

GUZMÁN, Virginia; MONTAÑO, Sonia. *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, nº118, out. 2012.

GUZMÁN, Virginia. *Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el Adelanto de las Mujeres*. In: Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, México, 2006.

HERNES, Helga. *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*. Oslo, Norwegian University Press, 1987

HIERRO, Graciela. *La mujer y el mal*. Isegoria, n. 6, 1992, p.167-173

HONDURAS. Decreto No. 232/98. Créase el Instituto Nacional de la Mujer. La Gaceta nº 28798, 11 de fev. 1999.

HTUN, Mala; PISCOPO, Jennifer M. *Presence without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean*. Trabajo presentado no Conflict Prevention and Peace Forum, 2010.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. *When do Governments Promote Women's Rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy*. *Perspectives on Politics*, v.8, n.1, mar. 2010, p. 207-214.

IDD-LAT. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: Informe. Konrad Adenauer Stiftung; Polilat, 2006. Disponível em < <http://www.idd-lat.org/informes/2006/index.html> > Acesso 10 dez. 2012

INAMU. Nuestra historia. Disponível em <http://www.inamu.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=444 > Acesso 10 dez. 2012

INAMU. Reglamento Foro de las Mujeres. San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2007

ISDEMU. Consejos Consultivos y de Contraloría Social: Mujeres de El Salvador Organizadas para la exigencia de sus derechos. Unidad de Ciudadanía/ Área de Rectoría de políticas. Acesso 2012.

IPU. Women in National Parliaments: situation on 31 december 2012. Disponível em < <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> > Acesso 10 jan. 2013

KAMPWIRTH, Karen. Revolución, feminismo e anti-feminismo en Nicaragua. In: LEBON, Nathalie; MAIER, Elizabeth (coord.) *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en America Latina*. México: Unifem, LASA, 2006, p.141-157.

KANTOLA, Johanna. *Feminists Theorize the State*. New York: Palgrave Mcmillan, 2006

KANTOLA, Johanna; OUTSHOORN, Joyce (ed). *Changing State Feminism*. New York: Palgrave Macmillan, 2006

KARDAM, NÜKET; ACUNER, Selma. National Women's Machineries: structures and spaces. In: RAI, Shirin M. *Mainstreaming Gender, Democratizing The State?: Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press, 2003, Cap. 4, p.96-114.

KENNEY, Sally J. Where Is Gender in Agenda Setting? *Women & Politics*, Vol. 25(1/2), 2003, p.179-207

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edição. Nova York, Harper Collins College Publishers, 1995.

LAMAS, Marta. La despenalización del aborto en México. *Nueva Sociedad*, n. 220, març-abr 2009, p.154-172.

LOVENDUSKI, Joni; GUADAGNINI, Marila. Political Representation. In: MCBRIDE, Dorothy E; MAZUR, Amy G. *The politics of State Feminism: innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple University Press, 2010, Cap. 8, p. 164-192.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pipa. Political Recruitment: gender, race and class in the British Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

LOVENDUSKI, Joni (ed.) *State Feminism and Political Representation*. New York, Cambridge University Press, 2005

MACHADO, Lia Zanotta. Perspectivas em Confronto: Relações de Gênero ou Patriarcado Contemporâneo? *Série Antropologia*, v. 284, 2000, p. 1-19.

MANDEL, Ernest. *Introducción al Marxismo. Formación Revolta Global*, 1977. Disponível em < <http://www.ernestmandel.org/es/escritos/pdf/Introduccionalmarxismo.pdf> > Acesso 25 mai. 2011

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. O que é a Marcha Mundial das Mulheres? Disponível em < <http://sof.org.br/marcha/?pagina=aMarcha> > Acesso 20 março 2012

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. Nota da Marcha Mundial das Mulheres em defesa das políticas para as mulheres. 25 out. 2011. Disponível em < <http://sof.org.br/marcha/?pagina=inicio&idNoticia=694> >

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: É possível reconstruir a teoria feminista partir do Sul global? *Revista de Sociologia e Política*, junho, Nº 36, Vol. 18, 2010.

MATOS, Marlise. O Campo Científico-critico-emancipatório das Diferenças como Experiência de Descolonização Acadêmica. In: BIROLI, Flavia; MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Teoria Política e Feminismo*. Vinhedo: Editora Horizonte, 2012, p. 47-101.

MATOS, Marlise. Relatório técnico final: A representação política feminina na América Latina e Caribe: condicionantes e desafios à democracia na região. Belo Horizonte: NEPEM; CFG; CNPQ, fev. 2011

MATOS, Marlise. Teorias de gênero e teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 16, v.2, mai/ago. 2008, p. 333-357.

MAZUR, Amy; MCBRIDE, Dorothy E. G. State Feminism. In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy G (ed.). *Politics, gender, and concepts: theory and methodology*. Cambridge University Press, 2008a

MAZUR, Amy. *Theorizing Feminist Policy*. New York: Oxford University Press, 2002.

MCBRIDE, Dorothy E. MAZUR, Amy G. Women's movement, feminism, and feminist movements. In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy G (ed.). *Politics, gender, and concepts: theory and methodology*. Cambridge University Press, 2008b

MCBRIDE, Dorothy E. MAZUR, Amy G. *The politics of State Feminism: innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

MENDOZA, Breny. La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. In: MINÓSO, Yuderlys (coord.) *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*. Buenos Aires: En la Frontera, 2010.

MENICUCCI, Telma e BRASIL, Flávia de P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. Belo Horizonte: Textos para discussão, nº24, Escola de Governo/FJP. 2006.

MEXICO. Reformas y Adiciones al Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres. Diario Oficial, 15 nov. 2011.

MIDES. Consejo Nacional de Género: contribuciones para el diseño de presupuestos públicos com enfoque de genero. Oct. 2011.

MIMDES. Resolución Ministerial n°439/2011. Crean el Consejo Nacional de la Mujer Peruana.

MINMUJER. Reseña Histórica. Disponible em <
http://www.minmujer.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=46> Acceso 10 dez. 2012

MIMP. Portal de Transparencia. Información Presupuestal. Disponible em <
http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=233 >
 Acceso 10 dez. 2012

MOHANTY, Chandra. *Feminism Without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Durhan: Duke University, 2003.

MOLYNEUX, Maxine. Intereses de la mujer, el Estado y la Revolución: El caso de Nicaragua. In: CORAGGIO; DEERE (coords.), *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos*, Siglo XXI, México, 1986.

MOLYNEUX, Maxine. Justicia de género, ciudadanía y diferencia en América Latina. In: PRIETO, Mercedes (Ed.) *Mujeres y escenarios ciudadanos*. Flacso Ecuador, Ministerio de Cultura, 2008, p.21-56.

MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza. *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil*. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago do Chile, n.45, jun. 2003.

MONTAÑO, Sonia. Sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos para el Adelanto de las Mujeres. In: Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, México, 2006.

MYLES, John; QUADAGNO, Jill. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, mar. 2002

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *Novo Mapa das Religiões*. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011. Disponible em <<http://www.cps.fgv.br/cps/religiao/>> Acceso 10 dez. 2012

NOBRE, Miriam; TROUT, Willhelmina. Feminismo en la construcción colectiva de alternativas. *Contexto Latinoamericano*, n.7, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. *Educação e Sociedade*. 2011, vol.32, n.115, p. 323-337.

ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. 1979. Disponível em < <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> >

ONU. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995. Disponível em <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>>

ONU. Report of the World Conference of the International Women's Year. New York, 1976.

ONU. The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women. Report of the Expert Group Meeting. Rome: 29 November – 2 December, 2004

ORLOFF, Ann Shola. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, v. 58, n.3, 1993, p.303-328

ORLOFF, Ann Shola. Gender and the Welfare State. *Institute for Research on Poverty*, n.1082, 1996

ORTIZ, Jenny Y. Entre el discurso y la práctica: Dilemas de la despatriarcalización em el proceso de cambio. In: COORDINADORA DE LA MUJER. *Mujeres em diálogo: Avanzando hacia la despatriarcalización*. La Paz: oct, 2012, p.143-164

PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Tradução de Marta Avancini. São Paulo, Paz e Terra, 1993

PATEMAN, Carole. *The disorder of Women: democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford, Stanford University Press. Cap. 8, 2009, p. 180-209.

PAXTON, Pamela. Gendering democracy. In: GOERTZ, Gary; MAZUR, Amy G. *Politics, gender and concepts: theory and methodology*. New York, Cambridge University Press, 2008, Cap. 3, p.47-70.

PHILLIPS. Anne. De uma política de idéias a uma política de presença?. Trad. de Luis Felipe Miguel. *Estudos Feministas*, v.9, n° 1, 2001, pp. 268-90.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 119 p

PRINCE, Evangelina Garcia. *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De que estamos hablando?* Marco Conceptual. PNUD, San Salvador, 2008.

QUIJANO, Aníbal. La colonialidad del poder y la experiencia cultural latinoamericana. In: BRICEÑO-LEÓN, R.; SONNTAG, H. R. (orgs.) *Pueblo, época y desarrollo: la sociología de América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998. p. 139-55.

RAI, Shrin. Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state? In: ____ (Ed.) *Mainstreaming gender, democratizing the state?* Institutional mechanisms for the advancement of women. Manchester: Manchester University Press, 2003, Cap. 1, p.15-39

RAY, Raka. *Fields of protest: women's movements in India*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

RMAAM. Quem somos. Disponível em < <http://www.mercosurmujeres.org/pt/quienes-i1> > Acesso 10 dez. 2012

REMMA. Conózcenos. Disponível em < http://remmandina.org/contenido_ac.php?idC=7 > Acesso 10 dez. 2012

ROSA, Sérgio. Reforma da Previdência: Política de Estado ou Política de Governo? *Res Publica*, ano 2, n. 2, mai. 2003

RUBIN, Gayle. *O tráfico de mulheres: notas sobre a economia política dos sexos*. Tradução de Christine Rufino Dabat. Recife: SOS CORPO – Gênero e Cidadania, 1975

SADENBERG, Cecilia; COSTA; Ana Alice A. Contemporary feminisms in Brazil: Achievements, Shortcomings, and Challenges. IN: BASU, Amrita (ed.). *Women's Movements in a Global Era: the power of local feminisms*. Boulder: Westview Press, 2010

SADER, Emir. *A Nova Toupeira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009 190p.

SAFFIOTI, Heleith. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo, Editora Perseu Abramo. 2004

SCOTT, Joan. Gender: Useful Category of Historical Analysis. *American Historical Review*, v.91, n. 5, 1986, 1053- 1975.

SAUER, Birgit. Framing and Gendering. In: MCBRIDE, Dorothy E. MAZUR, Amy G. *The politics of State Feminism: innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple University Press, Cap. 9, 2010, p.193-216.

SCHILD, Verónica. Novos sujeitos de direitos? Os movimentos de mulheres e a construção da cidadania das “novas democracias”. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, p. 383-426.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. *Revista Estudos Feministas*, v.13, n. 1, 2005, p.11-30.

SERNAM. Resolução nº476, 11 mai. 2011. Aprueba norma general de participación em la gestión pública del Servicio Nacional de la Mujer, Chile.

SILVA, Fabricio Pereira da. Até onde vai a “onda rosa”? *Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, Análise de Conjuntura, n.2, fev. 2010.

SPM. Demonstrativo gerencial da execução do orçamento (inclusive pessoal) – 2010 e 2011.

STAUDT, Kathleen. Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries. In: RAI, Shirin. *Mainstreaming Gender, Democratizing The State?: Institutional Mechanisms for*

the Advancement of Women. Manchester: Manchester University Press, 2003, Cap. 2, p.40-66.

TOBAR, Marcela Ríos. Feminists politics in Contemporary Chile: from democratic transition to Bachelet. In: JAQUETE, Jane S. *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*. Durham, Londres: Duke University Press, 2009, cap. 1, p.21-44.

VALDIVIESO, Magdalena. Aportes e incidencia de los feminismos en el debate sobre ciudadanía y democracia en América Latina. In: CAROSIO, Alba (coord.). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso, set. 2012, p.20-43.

VALIENTE, Celia. La efectividad de los organismos de igualdad: El estado de la cuestión en el ámbito internacional. In: FUENTE VÁZQUEZ, María de la (ed). *Repensar les politiques de gènere des de l'àmbit local*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2008, p. 35-54.

VARGAS, Virginia. *Feminismos en América Latina: Su aporte a la política y a la democracia*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Colección Transformación Global, 2008

URUGUAI. Informe ante la Undécima Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. Mimdes, Inmujer, 2010.

WELDON, S. Laurel. *When protest makes policy: how social movements represent disadvantaged groups*. University of Michigan Press, 2011

YOUNG, Iris. Equality of Whom? Social groups and judgments of injustice. *The Journal of Political Philosophy*, Malden: v.1, n.1, p.1-18, 2001.

YOUNG, Iris. *Justice and politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris. Lived Body vs. Gender: reflections on social structure and subjectivity. *Ratio*, v. 15, n.4, dec. 2002, 410-428.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo: n.67, p. 139-190, 2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012 Atualização: Homicídio de mulheres no Brasil*. Flacso Brasil, Cebela, ago. 2012. Disponível em <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf> Acesso 20 dez. 2012

WALBY, Sylvia. *Theorizing Patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, Editora UNB, Vol. 2, 2004.

WELDON, S. Laurel. Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. *The Journal of Politics*, Tucson: v. 64, n. 4, p.1153–1174, Nov. 2002.

WELDON, S. Laurel. When protest makes policy: how social movements represent disadvantaged groups. University of Michigan Press, 2011

ZABALA, Maria Lourdes. Descolonizar la descolonización, desde los feminismos. In: COORDINADORA DE LA MUJER. Mujeres em diálogo: Avanzando hacia la despatriarcalización. La Paz: oct, 2012, p.165-179