



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

DÉBORA DE FINA GONZALEZ

**QUANDO FEMINISMOS E ESTADO SE ENCONTRAM (?)
BRASIL E CHILE NO ‘CICLO PROGRESSISTA’**

**CAMPINAS
2019**



DÉBORA DE FINA GONZALEZ

**QUANDO FEMINISMOS E ESTADO SE ENCONTRAM (?)
BRASIL E CHILE NO ‘CICLO PROGRESSISTA’**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Supervisora/Orientadora: MARCIA DE PAULA LEITE
Co-supervisora/Co-orientadora: SONIA ELENA ALVAREZ

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA
ALUNA DÉBORA DE FINA GONZALEZ, E
ORIENTADA PELA PROFA DRA MARCIA DE
PAULA LEITE.

**CAMPINAS
2019**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

D361q De Fina Gonzalez, Débora, 1985-
Quando feminismos e Estado se encontram (?) : Brasil e Chile no 'ciclo progressista' / Débora de Fina Gonzalez. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Marcia de Paula Leite.
Coorientador: Sonia Elena Alvarez.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Feminismo - Brasil. 2. Feminismo - Chile. 3. Políticas públicas. 4. Participação política. 5. Estado. 6. Direitos das mulheres. I. Leite, Marcia de Paula, 1948-. II. Alvarez, Sonia Elena. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: When feminisms and State meets (?) : Brazil and Chile in the 'progressive cycle'

Palavras-chave em inglês:

Feminism - Brazil

Feminism - Chile

Public policy

State

Women's rights

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Márcia de Paula Leite

Daniele Cordeiro Motta

Isadora Lins França

Maria do Carmo Godinho Delgado

Silvia Ana María Lamadrid Alvarez

Data de defesa: 30-07-2019

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-3059-8819>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/6162214143279013>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelas Professoras Doutoras a seguir descritas, em sessão pública realizada em 30 de julho de 2019, considerou a candidata Débora de Fina Gonzalez aprovada.

Prof(a) Dr(a) Marcia de Paula Leite

Prof(a) Dr(a) Maria do Carmo Godinho Delgado

Prof(a) Dr(a) Daniele Cordeiro Motta

Prof(a) Dr(a) Isadora Lins França

Prof(a) Dr(a) Silvia Ana María Lamadrid Alvarez

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

À Bia
Com esperança e alento na tua rebeldia

AGRADECIMENTOS

Esta tese finaliza-se em um momento em que no Brasil, lamentavelmente, o apoio à pesquisa tem sido tolhido, universidades públicas de excelência têm sido questionadas e desvalorizadas, e as Ciências Humanas aparecem como alvo de ataques contundentes. Frente a este cenário preocupante, meus primeiros agradecimentos dirigem-se à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), importantes organismos de incentivo e apoio ao desenvolvimento da pesquisa no país a partir do suporte financeiro proporcionado a pesquisadores/as e estudantes para viabilizar o desenvolvimento de nossos projetos e contribuir para a produção de conhecimento e o avanço das ciências em nível nacional.

À FAPESP, agradeço pelo apoio e suporte financeiro para a realização do Doutorado (Processo no. 2014/15354-5) e Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior - BEPE (Processo no. 2017/11837-0). À CAPES, pelo auxílio financeiro inicial (Código de Financiamento 001) entre os meses de outubro a novembro de 2014. Sem estes suportes, seria inviável desenvolver e produzir esta tese. Estes agradecimentos são acompanhados pela esperança de que estes tempos de desvalorização da ciência e da educação sejam efêmeros e passem sem deixar muitos estragos.

Agradeço à Marcia Leite por esta década caminhada juntas, lado a lado, por me mostrar caminhos, conhecimentos, por abrir-se à escuta e ser uma excelente interlocutora. Seguramente, a pessoa mais importante neste processo de formação; daquelas que ao cruzar seu caminho reorientam o seu curso. Foi uma experiência fantástica de aprendizado ter sido orientanda desta mulher que admiro e guardo o maior carinho e respeito.

Agradeço à Sonia Alvarez que, de minha referência bibliográfica principal e autora preferida passou a ser, neste processo, uma companheira de trabalho com quem tenho compartilhado com grande satisfação, ideias, mesas de debate e eventos acadêmicos. Mais que uma interlocutora da qual eu sou privilegiada, tornou-se também uma amiga, companheira de *pisco sour* e caipirinhas, de *vinos* e comidas exóticas. Compartilhar estes momentos e estes encontros da vida, nos nutriram muito além da vida acadêmica.

À Silvia Lamadrid por receber-me tão abertamente em todos os espaços e propostas acadêmicas no Chile. Nosso encontro casual em 2016 foi realmente um acerto do destino. Agradeço por ser tão solícita às minhas ideias, por incentivar-me profissionalmente e abrir espaços na *Universidad de Chile* para que eu pudesse inserir-me e participar ativamente.

À professora Luciana Tatagiba e à Tatau Godinho pelas reflexões e embates acirrados durante o processo de qualificação da tese, que foram essenciais para reorientar o curso da pesquisa.

Às mulheres entrevistadas no âmbito desta pesquisa, por compartilharem suas histórias e suas aflições. Em especial, agradeço às ex-gestoras da SPM que se dispuseram a conversar sobre um tema tão sensível, ainda enquanto assistíamos incrédulas a queda e destruição do que estava sido construído. Sem estas conversas proporcionadas pelas entrevistas, seria impossível construir os argumentos e as análises aqui expostas.

Agradeço às professoras presentes na banca da defesa por suas valiosas contribuições neste momento final. À Tatau, que acompanhou todo este processo; à Isadora com seu olhar antropológico e certo; à Daniele (Biscoito) pela seriedade e altivez de seus comentários.

À minha família, sempre, pelo suporte e carinho. Ao meu pai e minha mãe, pelas idas aos congressos, pelos passeios e descobertas de novos mundos.

Ao Emiliano, que inundou – literalmente – a minha vida, com seu amor e sua beleza. Me mostrou novas formas de ver, de sentir e de viver, não necessariamente fáceis, não somente prazerosas, mas totalmente novas e de uma força realmente impressionante.

Amo! Mais que tudo nessa vida!

Ao Pancho que permaneceu firme e forte do meu lado, sempre! Companheiro incansável e incondicional. *Gracias* por aguentar-me e por querer-me.

À minha comadre linda e querida, Pilar Guimarães, uma das pessoas que mais admiro nessa vida e que tenho a sorte e o orgulho de ter no meu coração. Minha primeira leitora, minha musa inspiradora.

Às amigas de sempre e às que entraram *hace poco* na minha vida.

À todas as mulheres e meninas que me inspiram e mantêm vivas minhas esperanças.

Por fim, agradeço a quem estiver lendo este trabalho, pelo interesse, confiança e paciência!

Espero seja uma contribuição. Fizemos nosso melhor, em tempo difíceis...

RESUMO

No início dos anos 2000, a América Latina vivencia um período conhecido como ‘onda rosa’ (*pink tide*), ‘giro à esquerda’ (*left turn*) ou ‘ciclo progressista’, no qual diversos países passam a ser presididos por governos de esquerda ou centro-esquerda, configurando novos cenários para as relações entre sociedade civil e Estado. A instauração de governos ‘progressistas’ na região foi um fator fundamental para a expansão de mecanismos institucionais de políticas para as mulheres e o aprofundamento das interações entre feminismos e Estado em muitos países, intensificando assim as possibilidades de absorção das demandas feministas pelos governos nacionais.

Tanto no Brasil como no Chile, a chegada de governos de centro-esquerda à presidência promoveu o fortalecimento de medidas e arenas institucionais em direção à garantia e ampliação de direitos para as mulheres, provocando alterações relevantes nas estruturas estatais e nas relações entre feminismos e Estado. Estes caminhos, porém, foram trilhados por vias distintas, apresentando similitudes, características específicas e resultados diversos. A partir do desenvolvimento de uma análise comparativa entre Brasil e Chile durante as duas primeiras décadas do século XXI, esta tese tem como objetivo central analisar em que medida o ‘ciclo progressista’ latino-americano constituiu-se em uma oportunidade política para aproximar ou promover encontros entre feminismos e Estado, avançar na garantia de direitos para as mulheres e impulsionar uma maior igualdade de gênero a partir das arenas institucionais nestes contextos.

A aproximação e contraste entre as experiências nos leva à caracterização de dois modelos distintos de *fazer* políticas para as mulheres a nível nacional e fornece algumas pistas para a reflexão sobre seus processos, resultados, consequências e possibilidades sociopolíticas. No Brasil, mediante o desenvolvimento de amplos processos participativos, impulsionados pelos governos do Partido dos Trabalhadores, uma agenda alinhada às demandas feministas logra ser introduzida no âmbito estatal, produzindo propostas e planos de políticas para as mulheres condizentes com demandas e reivindicações dos movimentos sociais. Entretanto, apresenta dificuldades na articulação com outros setores do Estado e, por conseguinte, em sua implementação. No Chile, especialmente a partir dos governos de Michelle Bachelet, uma agenda de gênero é produzida como programa de governo, inserida em uma agenda global de modernização e desenvolvimento, claramente desvinculada das reivindicações dos movimentos sociais locais. Porém, em seus limites, encontra caminhos e ferramentas institucionais para ser implementada.

Tendo em vista o contexto político contemporâneo, a análise pretende considerar não somente as práticas e discursos feministas no âmbito da política formal e nas arenas estatais senão que, seguindo os próprios fluxos do campo feminista, transitar entre estas fronteiras, discursos e práticas, na tentativa de abordar e refletir sobre o tema proposto em seu passado, presente e futuro. O fim do chamado ‘ciclo progressista’ na região e as novas realidades em ambos países representam uma oportunidade para analisar estes processos.

Palavras Chave: Feminismo; Estado; Políticas públicas; Brasil; Chile

ABSTRACT

In the early 2000s, Latin America experiences a period known as pink-tide, left turn or progressive cycle, in which several countries become governed by left-wing or center-left parties, setting new scenarios for the relations between civil society and the State. The establishment of 'progressive' governments in the region was a key factor to the expansion of women's policies agencies and the deepening of the interactions between feminisms and States in many countries, thus enhancing the possibilities for national governments to incorporate feminist demands.

In both Brazil and Chile, the arrival of center-left governments into the presidency promoted the strengthening of institutional measures and arenas towards the guarantee and to expand the women's rights, producing relevant changes in the state structures and in the relations between feminisms and States. These paths, however, were traced by different ways, presenting similarities, specific characteristics and diverse results. Through a comparative approach between the experiences of Brazil and Chile during the first two decades of the 21st century, the thesis aims to analyze the extent to which the Latin American 'progressive cycle' has constituted a political opportunity to promote encounters between feminisms and States, to advance in ensure women's rights and to promote gender equality.

The comparative approach between Latin American experiences leads us to the characterization of two distinct models of making policies for women at the national level and provides some analytical insights about their processes, results, consequences and socio-political possibilities. In Brazil, through the development of broad participatory processes, driven by the governments of the *Partido dos Trabalhadores*, an agenda aligned with feminist demands could be introduced at the state national level, producing proposals and policy plans for women consistent with the demands of social movements. However, it presented difficulties in the articulation with other sectors of the State and, therefore, in its implementation. In Chile, especially from the Michelle Bachelet's governments, a gender agenda was established as a government program, set in a global agenda of modernization and development, clearly detached from the claims of local social movements. However, within its limits, it founds channels and institutional tools to be implemented.

Considering the contemporary political context, the analysis considers not only feminist practices and discourses within the framework of formal politics and State arenas but, following the very flows of the feminist field, to move between these frontiers, discourses and practices, in an attempt to approach and reflect on the theme proposed considering its past, present and future. The end of the so-called 'progressive cycle' in the region and the new realities in both countries represent an opportunity to analyze these processes.

Keywords: Feminisms; State; Public policy; Brazil; Chile.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1. Organograma SPM 2013.....	70
Quadro 2. Números do Processo Preparatório à 4ª CNPM.....	75
Quadro 3. Marchas feministas no Chile, 2018.....	119
Quadro 4. Tipologia Alianças entre OPM e Movimentos (RNGS).....	130
Quadro 5 – Modelos de Organismos de Políticas para as Mulheres.....	131

Tabelas

Tabela 1 Feminismos e Estado no Brasil e no Chile.....	155
Tabela 2. Principais Medidas.....	158
Tabela 3. Modelos de “Feminismo Estatal” no Brasil e no Chile.....	167

Fotos

Foto 1. Votação, Plenária Final da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres...	76
Foto 2. Delegadas 4ª CNPM durante discurso da presidenta Dilma Rousseff.....	89

Mapa

Mapa 1. Tomas Feministas em Universidades – Chile, 2018.....	117
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
APM – Agência de Políticas para as Mulheres
CFEMEA – Cento Feminista de Estudos e Assessoria
CEPAL – Comissão Econômica para os Estados da América Latina
CNDM – Conselho Nacional de Direitos das Mulheres
CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura
CUT – Central Única de Trabalhadores
DC – *Democracia Cristiana*
FA – *Frente Amplio*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPEA – Instituto Nacional de Pesquisas Aplicadas
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MIM – Mecanismos de Políticas para as Mulheres
MMM – Marcha Mundial de Mulheres
OIG – Observatório de Igualdade de Gênero
ONU – Organização das Nações Unidas
OPM – Organismos de Políticas para as Mulheres
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
PS – Partido Socialista
PSL – Partido Social Liberal
SERNAM – *Servicio Nacional de la Mujer*
SERNAMEG – *Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género*
SPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
UBM – União Brasileira de Mulheres

SUMÁRIO

Prólogo.....	13
Introdução	15
Metodologia e estrutura da tese.....	21
Capítulo 1 - Aproximações, encontros e confrontos.....	31
1.1 Pelas vias conflitivas da institucionalização.....	31
1.2 “Confluência perversa”: agendas feministas e neoliberais.....	37
1.3 Mecanismos institucionais de políticas para as mulheres na América Latina.....	45
Capítulo 2 – O Brasil à luz (e à sombra) do ‘ciclo progressista’.....	65
2.1 Feminismos, partidos políticos e os dilemas da participação institucional no Brasil	65
2.2 Vozes feministas na/da SPM.....	71
2.3 Processos participativos: ganhos, limites, arestas.....	74
2.4 A participação na berlinda.....	80
2.5 A 4ªCNPM e o conturbado momento político	87
2.6 SPM, ascensão e queda: crise política e novos cenários no Brasil.....	93
Capítulo 3 – Chile: institucionalidade e questões de gênero.....	99
3.1 Breve histórico do <i>Servicio Nacional de la Mujer</i> (SERNAM).....	99
3.2 Agendas de gênero nos limites do Estado.....	105
3.3 Perspectivas frente ao atual cenário chileno.....	110
3.4 Novos campos de ação política feminista: as recentes mobilizações no Chile.....	112
Capítulo 4 – Feminismos e Estado no Brasil e no Chile: uma análise comparativa.....	129
4.1 Feminismos e Estado: enfoque analítico	129
4.2 Considerações sobre a análise comparativa.....	155
4.3 Principais Medidas Brasil Chile (2003 – 2016).....	157
4.4 Brasil e Chile: duas formas distintas de fazer políticas para as mulheres	167
Reflexões Finais.....	170
Governos de esquerda: oportunidades para encontros entre feminismos e Estado?	170
Novos cenários com o fim do giro à esquerda	176
Bibliografia.....	182
Anexos	
Anexo 1. Detalhamento das entrevistas.....	190

PRÓLOGO

Quando, em 2014, propusemos o projeto para desenvolver esta tese de doutorado não tínhamos a menor desconfiança, ideia ou projeção deste presente no qual entregamos, por fim, os resultados de pesquisa. Neste ‘futuro inimaginável’, apresentamos uma tese escrita em um pretérito, imperfeito; uma tese que, apesar de atual/contemporânea, conta uma história- ou histórias- de um passado recente, aparentemente remoto.

No lugar do ‘ciclo progressista’ latino-americano, vivemos hoje, apreensivas e até surpresas, o avanço da extrema direita a nível global e latino-americano, nos campos da política formal e no tecido social de forma ampla e preocupante. No lugar da ampliação da democracia participativa, das relações entre movimentos e Estado – que motivaram este projeto de pesquisa, temos no Brasil decretos intransigentes e autoritários; ao invés de pensar em avanços, nos rearticulamos para proteger os poucos direitos conquistados e barrar retrocessos, nas mais diversas áreas. Apresentamos, portanto, uma revisão de um ciclo que se termina (e se deteriora) concomitantemente ao desenvolvimento e escrita desta tese.

Assim, ‘Quando feminismos e Estado se encontram’ tem como objetivo contar uma história, apresentar uma perspectiva sobre um momento político determinado em que dois países latino-americanos – Brasil e Chile, foram governados por partidos políticos do campo progressista (centro-esquerda) e, pela primeira vez, mulheres se firmaram como presidentas destes países. Isto ocorre a princípios do século XXI, quando temas relacionados às desigualdades de gênero já circulam amplamente pelo mundo da política formal, em protocolos, agendas e acordos internacionais, difundidos e incorporados pelo *mainstreaming*. A chegada de partidos pertencentes ao campo da esquerda aos Estados, não obstante, vai trazer novos elementos às insuficientes interpretações e ações em torno aos discursos de gênero nestas esferas a nível nacional.

Um ponto fundamental que aufere relevância a este processo é a identificação destes partidos que chegam aos governos com movimentos, lutas e demandas sociais, dentre os quais as lutas por igualdade de gênero e a promoção dos direitos das mulheres. Proximidade esta que inclui a militância concomitante de mulheres em movimentos feministas e dentro dos partidos políticos eleitos, o desenvolvimento de ações conjuntas e o ativismo compartilhado em diversas estratégias e frentes de luta (o que se observa em maior medida no Brasil). É de se esperar, portanto, que este momento histórico represente uma oportunidade política para a aproximação, o encontro, entre agendas feministas e governamentais.

‘Quando feminismos e Estado se encontram?’, convertido em/lido como pergunta, dúvida, indagação, nos leva a questionar relações diretas de causalidade e aprofundar nossas perspectivas sobre estes dois campos políticos distintos, diversos e comumente antagônicos. Convida-nos a refletir sobre a heterogeneidade constitutiva de ambos na busca pela compreensão de quais elementos, aspectos ou fatores teriam sido capazes de viabilizar este ‘encontro’, estas intersecções, interações. Em que condições poderíamos imaginar Estado e feminismos caminhando lado a lado, em um sentido comum? Pensar esta possibilidade pressupõe desarticular ambos conceitos e entender estes campos em sua complexidade e fragmentação, identificando caminhos, fronteiras, brechas e espaços de encontros possíveis. É isto o que, em parte, esta tese pretende fazer.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas do século XX, processos de institucionalização da perspectiva de gênero tornaram-se evidentes, impulsionando discursos e ações de organismos multinacionais e governos nacionais com o comprometimento de promover a igualdade entre homens e mulheres. Mediante caminhos não lineares, muitas vezes controversos, porém construtivos, pautas relevantes relativas aos direitos das mulheres foram sendo incorporadas aos contextos institucionais promovendo amplos debates, acordos e compromissos internacionais e impulsionando a construção e implementação de políticas públicas para as mulheres pelos governos nacionais.

Fruto do ativismo político das mulheres em variados âmbitos, esta institucionalização representou o reconhecimento das desigualdades de gênero como estruturantes das relações sociais e o comprometimento de Estados e governos em combater tais desigualdades. No final do século XX, a criação de organizações não-governamentais (ONGs) feministas, agências internacionais especializadas e organismos estatais de políticas públicas para as mulheres (OPM) em diversos países representaram conquistas no terreno institucional e a abertura de novas arenas de diálogo e disputas no campo político feminista.

Na América Latina, especificamente no Brasil e no Chile, este fenômeno foi impulsionado pela expressiva participação de movimentos feministas e de mulheres nas lutas contra os regimes ditatoriais e pela reinstalação da democracia. Em ambos contextos, a participação ativa nos processos de redemocratização nacional garantiu, de distintas maneiras, o comprometimento formal do Estado com a inclusão das mulheres enquanto sujeitas¹ de direitos: no Brasil estabelece-se, em 1985, o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), de caráter consultivo e deliberativo, e inclui-se o princípio da igualdade entre mulheres e homens no texto constitucional aprovado em 1988. No Chile, é criado em 1991 o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM)², um organismo dentro da estrutura estatal responsável pela promoção dos direitos das mulheres.

Este novo ciclo democrático significou o estabelecimento de novos acordos societários e uma renovada institucionalidade estatal, conquistadas por meio de reivindicações sociais que incluíram a articulação de movimentos feministas e de mulheres em vários países da região que, pouco a pouco, adquirem voz e conquistam espaços para impulsionar suas

¹ Nesta tese utilizaremos a palavra ‘sujeitos’ em sua inflexão feminina, uma vez que nos referimos às mulheres. Usar este conceito no feminino é uma forma de questionar as generalizações da língua portuguesa sempre no

² Em português, Serviço Nacional da Mulher.

demandas para o interior das arenas estatais, lutando pela construção de políticas para as mulheres mediante variadas estratégias.

Brasil e Chile possuem trajetórias distintas no que se refere aos acordos sociais, políticos e econômicos resultantes dos processos de redemocratização nacional. No Brasil, a construção de uma nova Constituição e a criação de alguns espaços de participação social foram elementos importantes para o estabelecimento de um novo regime democrático. No Chile, a transição para a democracia se dá com a manutenção de muitas das iniciativas e práticas adotadas pelo governo militar, com uma marcada centralização do Estado, conservando seu papel subsidiário, e a continuidade de um projeto político e socioeconômico marcadamente neoliberal. De acordo com o sociólogo chileno Manuel Antônio Garretón (2012:30), a ideologia neoliberal que sustenta este modelo consiste, essencialmente:

(...) na afirmação do mercado não só como o melhor mecanismo para assignar recursos, senão como o modelo de toda relação social ou política, ou seja, como um tipo de sociedade e não apenas de economia. As consequências desta afirmação são a redução do tamanho e funções do Estado e sua privatização nas mãos dos grandes grupos de interesses *empoderados*; a eliminação da capacidade dirigente e interventora do Estado para gerar condições de igualdade, que atentariam contra as liberdades individuais e a consagração de seu papel mínimo e subsidiário; a submissão de toda política social ao crescimento econômico e às lógicas do mercado e sua associação a um discurso conservador repleto de conotações moralistas.

Segundo o autor, a experiência chilena funcionou como um projeto piloto do neoliberalismo ocidental e o ajuste estrutural aí experimentado incluiu “uma estratégia terrorista de Estado, consistente na destruição do movimento operário” (Garretón, 2012:32). Ao longo dos anos 1990, período marcado pelo aprofundamento da ideologia e do modelo neoliberal em escala global, é possível identificar em ambos países aspectos comuns que representaram a continuidade de práticas políticas limitadas por parte do Estado no que se refere à promoção de políticas sociais e a propostas de abertura a uma democracia participativa e inclusiva.

No início dos anos 2000, a América Latina vivencia um período conhecido como ‘onda rosa’ (*pink tide*), ‘giro à esquerda’ (*left turn*) ou ‘ciclo progressista’, no qual diversos países passam a ser presididos por governos de esquerda ou centro-esquerda, configurando novos cenários para as relações entre sociedade civil e Estado. De 1998 a 2006, segundo Blofield (2017), a América Latina elegeu ou reelegeu por trinta e uma vezes governos de esquerda. Em muitos casos, ampliaram-se processos participativos e reorientam-se propostas no âmbito das políticas sociais.

A instauração de governos ‘progressistas’ foi um fator fundamental para a expansão de mecanismos institucionais de políticas para as mulheres e o aprofundamento das interações entre feminismos e Estado, intensificando assim as possibilidades de absorção das demandas feministas pelos governos nacionais e de construção de políticas para as mulheres a partir de uma perspectiva feminista, capaz de ultrapassar o caráter comumente assistencialista/familista e considerar as mulheres não apenas como beneficiárias, mas como sujeitas de direitos.

De acordo com Mazur e McBride (2010):

governos formados por alianças entre partidos políticos de esquerda próximos aos movimentos são mais propensos a simpatizar com as demandas dos movimentos de mulheres e autorizar suas agências de políticas para as mulheres a promover tais interesses (Amy MAZUR e Dorothy MCBRIDE, 2010,p.10).

Tanto no Brasil como no Chile, a chegada de governos de centro-esquerda à presidência promoveu o fortalecimento de medidas e arenas institucionais em direção à garantia e ampliação de direitos para as mulheres, provocando alterações relevantes nas estruturas estatais e nas relações entre feminismos e Estado. Estes caminhos, porém, foram trilhados por vias distintas, apresentando similitudes, características específicas e resultados diversos, o que torna a perspectiva comparada um rico exercício para reflexão e análise.

No Brasil, cria-se em 2003 a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) destacando-se uma ampla experiência participativa, com a abertura de espaços de diálogo e cooperação para a elaboração de políticas para as mulheres; no Chile, passam a ser adotadas medidas para o fortalecimento dos mecanismos de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas, cria-se em 2015 o *Ministerio de la Mujer y Equidad de Género* e dá-se maior visibilidade a uma agenda de gênero governamental, porém com uma experiência participativa ainda restrita. Em ambos contextos, em diferentes níveis, a forte presença de posições conservadoras e religiosas dentro e fora das coalizões e alianças de governo e a predominância de uma lógica neoliberal nas políticas públicas são fatores que marcam profundamente as disputas políticas e, em muitos casos, impedem avanços importantes das questões de gênero no âmbito institucional.

A partir do desenvolvimento de uma análise comparativa entre as experiências do Brasil e do Chile entre os anos 2003 a 2018, esta tese orienta-se pelo objetivo central de analisar em que medida o ciclo progressista latino-americano constituiu-se em uma oportunidade política para avançar na garantia de direitos para as mulheres brasileiras e

chilenas e promover maior igualdade de gênero nestes países. Esta questão central desdobra-se nas seguintes:

- i. Em que medida governos de centro-esquerda, no Brasil e no Chile, contribuíram para aproximar feminismos e Estado?
- ii. Quais foram as formas de interação estabelecidas entre feminismos e Estado e o que foi possível criar a partir destas interações nos dois países?
- iii. Quais os reflexos da participação de militantes feministas nos espaços políticos formais?
- iv. Qual o papel e a importância dos organismos de políticas para as mulheres na estrutura estatal?
- v. Em que medida e em que áreas foi possível avançar?
- vi. Impulsionar uma agenda governamental para a igualdade de gênero implica, necessariamente, numa aproximação entre feminismos e Estado?

Para refletir sobre tais questões, enfocamo-nos nas relações estabelecidas entre feminismos e Estados durante as duas primeiras décadas do século XXI, principalmente através dos organismos de políticas para as mulheres (OPM) estabelecidos nas arenas executivas. A proposta desta tese é tomar esta variável – orientação político-ideológica dos governos - como constante/comum e analisar suas imbricações com outros fatores conjunturais e seus resultados/consequências. A pesquisa nos leva à caracterização de dois modelos distintos de *fazer* políticas para as mulheres em nível nacional e fornece algumas pistas para a reflexão sobre seus processos, resultados, consequências e possibilidades sociopolíticas.

A hipótese inicial que norteou e motivou a presente pesquisa parte da ideia de que administrações de governos liderados por partidos políticos de esquerda constituiriam, em si, uma oportunidade política para aproximações e encontros entre feminismos e Estado. Estas interações, alianças e colaborações, por sua vez, seriam capazes de produzir resultados mais satisfatórios no desenvolvimento, construção e implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero, que ultrapassem o viés familista e assistencialista para adotar uma concepção das mulheres enquanto sujeitas de direitos, operando no sentido de uma transformação estrutural das relações de gênero e na construção de relações mais justas e igualitárias, como proposto nas/pelas agendas feministas.

A aproximação e contraste entre as experiências revelam que a construção de políticas para as mulheres pode dar-se a partir de configurações políticas diversas e que a

existência de uma institucionalidade no interior do Estado é um fator importante, porém insuficiente por si só para garantir políticas públicas que combatam as desigualdades de gênero e promovam os direitos das mulheres. Por outra parte, o desenvolvimento de processos participativos em ampla escala tampouco produz, por si, consequências diretas na condução e implementação das políticas dependendo, portanto, da articulação com outros fatores conjunturais e político-culturais de cada contexto.

Os resultados da investigação apontam que, no Brasil, uma agenda alinhada às demandas feministas logra ser introduzida no âmbito estatal, produzindo propostas e planos de políticas para as mulheres condizentes com demandas e reivindicações de movimentos sociais. Entretanto, apresenta dificuldades na articulação com outros setores do Estado e, por conseguinte, em sua implementação. No Chile, uma agenda de gênero é produzida como programa de governo, inserida em uma Agenda Global de Gênero e claramente desvinculada das reivindicações dos movimentos sociais locais. Porém, em seus limites, encontra caminhos burocráticos e ferramentas institucionais para ser implementada.

Segundo Blofield et al. (2017), “o fim da maré-rosa oferece um claro momento para estudar se quinze anos de dominância eleitoral da esquerda na América Latina mudou os resultados da igualdade de gênero para melhor” (Blofield et al, 2017, p.353-354). Tendo em vista o contexto político contemporâneo, a análise pretende considerar não somente as práticas e discursos feministas no âmbito da política formal e nas arenas estatais senão que, seguindo os próprios fluxos do campo feminista, transitar entre estas fronteiras, discursos e práticas, na tentativa de abordar e refletir sobre o tema proposto em seu passado, presente e futuro.

Feminismos e Estado são entendidos, aqui, como campos em constante mutação, construção e reconstrução, que se expandem ou contraem-se em distintas e múltiplas direções. Campos heterogêneos, fragmentados, arenas de conflitos, disputas e acordos. Que se diferenciam amplamente em sua essência, propósito e formas de funcionamento. Sendo o Estado uma arena institucional e burocrática de poder e os feminismos um campo discursivo e de ação essencialmente associado às lutas sociais e mobilização das mulheres por direitos. As possibilidades de aproximações e encontros se dão, portanto, somente a partir de uma predisposição ao diálogo e negociação de/entre atores/as presentes em ambos campos. Os efeitos e resultados destas negociações não são dedutíveis ou previamente dados, senão que se verificam somente enquanto constructo, em seu processo. Como nos apontam Vianna e Lowenkron (2017), “gênero e Estado, se fazem em ato, devendo ser entendidos e apreendidos

a partir de (e como) seus efeitos performativos, performances e materialidades contextualmente situados” (p.19).

Daí a importância e a proposta de situar a análise em uma conjuntura histórica particular onde parte do ‘fazer’ feminista esteve presente e construiu, mutuamente, o ‘fazer’ estatal, ainda que em sua fragmentação, heterogeneidade, normatividade e dentro das possibilidades impostas.

METODOLOGIA E ESTRUTURA DA TESE

“ao invés de haver uma separação entre a política feminista e os estudos acadêmicos, ambos são parte do mesmo projeto político: uma tentativa coletiva de confrontar e contestar as distribuições de poder existentes”
(Scott, 1994, p.19)

Parte expressiva das teorias feministas surgem e se desenvolvem em diálogo e articuladas a práticas políticas, confrontando o caráter comumente universalista das disciplinas e, em muitos casos, buscando problematizar e refletir sobre temas contemporâneos relacionados a desigualdades de gênero e muitas outras. Como uma das variadas formas de luta que compõem o(s) feminismo(s), as produções teóricas direcionam-se muitas vezes a pensar possibilidades de intervenções e mudanças nas realidades sobre as quais se debruçam. Como aponta Celi Pinto (2010) há, no campo político feminista, uma coincidência entre militância e teoria:

Por esta sua dupla característica, tanto o movimento feminista quanto a sua teoria transbordaram seus limites, provocando um interessante embate e reordenamento de diversas naturezas na história dos movimentos sociais e nas próprias teorias das Ciências Humanas em geral. (Pinto, 2010, p. 15)

A presente pesquisa, ao propor investigar os processos de institucionalização das questões de gênero e das demandas feministas nos contextos brasileiro e chileno, tem como ponto de partida o reconhecimento deste imbricamento entre produção de conhecimento e militância feministas e sua relevância para o questionamento de discursos e práticas políticas e para a elaboração de estratégias e propostas que visam a transformação de relações de poder e desigualdades vigentes.

Nas conjunturas delimitadas pela pesquisa, identifica-se um trânsito intenso de ideias e pessoas entre as esferas acadêmicas, governamentais, organizações e movimentos sociais, compondo “campos políticos discursivos e de ação” (Alvarez, 2014a) feministas que se expandem e diversificam combinando estratégias, estabelecendo redes, enfrentando-se a conflitos, afinando e produzindo práticas e discursos. O que tem fomentado, nos últimos anos, debates em torno a questões de gênero em espaços institucionais de poder e de decisão, alçando os discursos e práticas feministas aos embates e disputas no campo da política formal, no executivo, em gabinetes, parlamentos e organizações internacionais, abrindo caminhos para introduzir e sustentar perspectivas combativas e transformadoras nos processos de negociação e na proposição de políticas públicas para as mulheres.

Estes processos de institucionalização de pautas e demandas das agendas feministas, iniciados há pelo menos quatro décadas, quando da realização de conferências internacionais de mulheres organizadas pela ONU, têm sido impulsionados pelas lutas de movimentos sociais de mulheres em sua diversidade e caracterizam-se igualmente pela presença e participação ativa de feministas acadêmicas que passam a transitar em espaços de diálogos, como os conselhos, ou assumem cargos políticos formais, fomentando pautas feministas junto ao Estado e propondo políticas com perspectiva de gênero, como fica evidente no caso brasileiro. Mesmo quando não há uma permeabilidade tão fluida e as fronteiras se mantêm mais claramente delimitadas, como é o caso do Chile, discursos e práticas feministas transitam entre espaços acadêmicos, governamentais, não-governamentais e ativistas (autônomos/*callejeros*) mediante variados processos.

A partir desse entendimento e reconhecimento, a presente pesquisa desenvolve-se fundamentalmente como uma pesquisa qualitativa, que tem como eixo central a observação participante e análise empírica das realidades estudadas. As reflexões apresentadas nesta tese foram construídas com base em levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas em profundidade a gestoras e ex-gestoras dos organismos nacionais (e locais) de políticas para as mulheres e militantes de movimentos feministas no Brasil e no Chile, além da observação participante em programas, eventos e instâncias participativas criadas a partir de ações estatais e de movimentos feministas entre os anos de 2014 a 2018.

Foram realizadas, no total, 29 entrevistas em profundidade, sendo oito com (ex)gestoras da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, sete com militantes de organizações feministas brasileiras e participantes da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, oito com gestoras do SERNAM e *Ministerio de la Mujer y Equidad de Género* e seis com ativistas feministas e membros de organizações da sociedade civil. Vale destacar que muitas das entrevistadas, tanto brasileiras como chilenas, transitaram entre estas esferas do Estado e da ‘sociedade civil’, inclusive ao longo do curso desta pesquisa.

O material coletado por meio das entrevistas (detalhado no Anexo 1) revela aspectos extremamente relevantes que permeiam as reflexões contidas nesta tese: o primeiro a salientar é como as falas e depoimentos das entrevistadas refletem o período e o momento histórico nas quais são realizadas, especialmente no Brasil que atravessa um período de crise democrática e institucional, desmonte das políticas que estavam sendo construídas, e incertezas que, finalmente, culminam na ascensão da extrema-direita ao governo. Estas transformações no contexto político nacional representaram mudanças diretas e profundas nas vidas das entrevistadas - destacadamente daquelas que se tornaram *ex-gestoras*, tanto em

termos materiais concretos – ao deixarem de ocupar cargos comissionados na SPM, como subjetivamente, ao vivenciarem, num instante muito próximo ao qual realizaram-se as entrevistas, o desmonte de projetos e políticas que eram, em parte, fruto de dedicação e militância pessoal. Neste sentido, o ambiente político e social e a sensibilidade por ele provocada dão contornos à dimensão retroativa e nostálgica que adquirem os temas abordados pela pesquisa.

No caso chileno, o clima e os acontecimentos políticos determinam, igualmente, as percepções expressas nas entrevistas: logo no início da pesquisa, Michelle Bachelet inicia seu segundo mandato, vinda da presidência da ONU-Mulheres e apresentando propostas significativas em torno à uma agenda de gênero mais progressista a partir de uma nova coalizão, a *Nueva Mayoría*. Entretanto, apesar dos ‘pequenos grandes avanços’, no decorrer de seus quatro anos de mandato, esta agenda demonstra suas limitações, provocando um sentimento já conhecido de ‘mais do mesmo’ na política formal.

O ano eleitoral de 2017 anuncia dois importantes movimentos: a vitória da centro-direita para a presidência e o fortalecimento de uma nova força progressista nos espaços políticos: o *Frente Amplio*. Em 2018, o campo feminista irrompe tomando todo o país em diversas formas de protesto, com multitudinárias marchas que ganham atenção inédita entre atores políticos e sociais. As estratégias majoritariamente conflitivas destas mobilizações questionam e ultrapassam as formas institucionalizadas de negociações, que predominaram como repertórios de ação e práticas feministas hegemônicas no país desde o período da transição democrática.

Este grito social feminista rompe definitivamente com o que foi classificado como ‘feminismo do possível’ no país e traz novo fôlego às possibilidades de lutas feministas no Chile. Neste embalo, as entrevistas passam de um tom ‘pacato’, melancólico, desesperançoso, para refletir um sentimento mais enérgico, de expectativa e certo ‘orgulho feminista’ frente ao momento histórico, no qual as entrevistadas – especialmente aquelas do campo da ‘sociedade civil’ - estavam imersas, e sentiam-se parte ativa destas novas possibilidades.

Assim, cada um desses momentos e acontecimentos significativos dá o tom das avaliações, das críticas, das situações políticas vividas e construídas em um passado próximo, e também das expectativas, dos anseios, dos medos e das esperanças de um futuro (e um presente) incertos. No Brasil, a experiência participativa, as possibilidades de diálogos, de construção conjunta, de embates e conflitos, e a própria existência da SPM figuram muitas vezes com enfática nostalgia de um ‘passado quase ideal’ ao qual gostaríamos de voltar. O

que é completamente justificável e compreensível frente ao obscurantismo e as abruptas mudanças que passam a assolar o país nestes anos. Afinal, “éramos felizes e não sabíamos”?

Inseridas em um novo contexto, onde assistimos de perto e atônitas muito do que foi construído com enorme esforço ser devastado tão rapidamente, onde passamos a sentir-nos constantemente ameaçadas e diminuídas, a SPM e os processos participativos figuram como conquistas das quais nos orgulhamos, defendemos e que nos foram arrancadas, à força, algo que tivemos nas mãos e perdemos, entre tantos outros direitos. E é esse sentimento de perda, de falta, de injustiça e de incertezas a marca e o tom das entrevistas realizadas no Brasil e, portanto, o ponto a partir da qual falam as entrevistadas.

Aqui, também, posiciono-me como pesquisadora – ‘jovem’, branca, escolarizada, brasileira e feminista, que tem acompanhado de perto todos estes processos há pelo menos uma década, participando tanto em coletivos, movimentos sociais, marchas e protestos, como dos espaços participativos, destacadamente as conferências locais e as 3ª e 4ª CNPM. Como nos ensinam as epistemologias feministas, a imparcialidade almejada nos processos de investigação social é um construto artificial que não se sustenta. Assim, os fatos e acontecimentos que marcaram o recente e infundável terremoto político no Brasil, abalam substancialmente os pontos de vista e definem os caminhos apresentados nesta pesquisa.

Os sentimentos de perda, injustiça e as dúvidas - bem como a ‘nostalgia’ e um certo desespero frente ao que nos é arrancado, literalmente, bem diante dos nossos olhos - são sentimentos e perspectivas compartilhados entre pesquisadora e entrevistadas. Não tem sido fácil vivenciar estes processos, ver o país regredir politicamente e afundar-se socialmente. As perdas têm sido muitas e parecem irreparáveis. E este é um sentimento profundamente doloroso, que nos leva a repensar-nos historicamente, reinterpretar as realidades vividas e aquelas imaginadas, reavaliar os processos, fazer uma retrospectiva e pensar novas formas, reerguer-se e agir rapidamente, para tentar diminuir e barrar os danos.

Enquanto escrevo cada parágrafo, um decreto intransigente é assinado; verbas para saúde e educação são contingenciadas; um conselho é dissolvido; um diretor respeitado é destituído; um presidente é preso injustamente; nossa única presidenta mulher, destituída em um processo vergonhoso; uma vereadora negra, mulher, feminista, homossexual é assassinada; um reitor de universidade pública se suicida; professores/as são ameaçados/as em salas de aula; médicos cubanos são expulsos do Brasil; centenas de pesquisadores perdem suas bolsas; processos de pesquisa, tecnologia e desenvolvimento científico são paralisados; empresas estatais são privatizadas; o Brasil volta ao Mapa da Fome da ONU; voltamos a ter ‘exilados políticos’; a Amazônia arde em chamas criminosas; o povo indígena é assassinado,

suas terras e reservas disponibilizadas para exploração; contamos mortes de crianças e jovens negros a cada dia, todos os dias; helicópteros atiram incólumes sobre as favelas; mulheres são assassinadas, estupradas, abusadas, todos os dias; medidas e programas sociais são diminuídos ou paralisados; ministérios importantes são extintos; discursos de ódio são legitimados. Essa distopia em que se transforma o Brasil exacerba muitos aspectos e desigualdades históricas insuficientemente combatidos e desenha uma difícil realidade na qual viver.

Neste sentido, os períodos vivenciados no Chile durante os trabalhos de campo e intercâmbio foram, em certo aspecto, momentos de ‘respiros’ que permitiram distanciar-se e encarar esta complexa realidade, afastando em certa medida a angústia vivenciada quando se está imersa neste contexto. Poder viver o *Mayo Feminista* junto às chilenas em meio a toda esta crise no Brasil reanimou, em certo sentido, as condições para reflexão e escrita, dando novos contornos aos questionamentos inscritos nesta tese.

Um segundo aspecto revelado pelas entrevistas refere-se à identificação pessoal (lugar social) e trajetórias das entrevistadas, que muito podem dizer sobre *quem* eram as atoras que podiam transitar entre os campos feminista e estatal, quais os ‘requisitos’ e o ‘capital social’ demandado para/por esta abertura, quem entrava e quem ficava de fora. No caso das ex-gestoras no Brasil, salta aos olhos o estabelecimento de um grupo invariavelmente homogêneo: mulheres brancas³, com ensino superior, maiores de 50 anos e filiadas ao PT. Apenas as que eram funcionárias concursadas, ou seja, que não haviam sido indicadas a cargos comissionados, possuíam idade entre 30-40 anos e não eram filiadas a partidos políticos, sendo igualmente brancas e com educação superior. No caso das entrevistas com atoras da sociedade civil, entre as oito entrevistadas, três eram membros de ONGs feministas e possuíam um perfil bem similar ao das ex-gestoras, excluindo-se a filiação partidária; duas eram delegadas participantes da 4ª CNPM, mulheres negras, com idade entre 40-50 anos e sem vínculo com organizações feministas; e as outras três eram feministas ‘autônomas’, brancas, participantes de coletivos, sem vínculos com partidos políticos, duas delas com idade entre 30-40 anos e uma maior de 60 anos.

Das entrevistas realizadas no Chile, entre as oito gestoras, todas eram brancas, metade delas possuía idade superior a 50 anos e era vinculada a partidos políticos, enquanto a

³ É importante esclarecer que, por se tratarem de entrevistas semiestruturadas, não houve uma questão específica sobre cor/raça/etnia nos questionários. Entretanto, como este foi um aspecto que tornou-se evidente e relevante ao longo do desenvolvimento da pesquisa, mencionamos aqui como um fator a ser considerado, apesar de que não houve auto-declaração sobre este aspecto em todas as entrevistas. Estas definições, portanto, baseiam-se em uma percepção da autora sobre as entrevistadas e não necessariamente das entrevistadas sobre elas mesmas.

outra metade apresentava faixa etária inferior (entre 30-40 anos) e não possuía vínculos com partidos. As entrevistas realizadas com atoras da sociedade civil apresentaram maior diversidade, sendo três com ativistas feministas pertencentes à ONGs (duas com idade superior a 50 anos e uma na faixa etária dos 20-30 anos), duas com mulheres que a partir da participação em programas do SERNAM formaram coletivos de mulheres (entre elas uma indígena *aymara*), e uma feminista acadêmica, militante partidária, com idade superior a 50 anos.

Este breve levantamento dos dados primários das entrevistas nos permite constatar uma predominância irrefutável de mulheres brancas e escolarizadas a cargo da gestão institucional dos ‘direitos das mulheres’, seja no Brasil ou no Chile. Sobressai-se igualmente a questão geracional como marca, reflexo e fruto da aposta por estratégias mais institucionalizadas, realizada por grande parte das feministas latino-americanas nas décadas de 1980-90. Muitas das entrevistadas fizeram parte, construíram e escreveram este capítulo da história dos feminismos. Aquelas chamadas de ‘institucionais’ ou ‘partidárias’ em décadas passadas eram, no início deste século, com a chegada de governos de centro-esquerda, as gestoras à frente dos OPM e, previsivelmente, tinham idade superior aos 50 anos.

A questão geracional evidencia, ainda, como um aspecto central, a perda do protagonismo e centralidade dos partidos políticos para as novas gerações de feministas, o que marca uma distância com a realidade histórica daquelas que fizeram parte das lutas antiditatoriais, de partidos clandestinos, de oposição ferrenha e irrefutável ao Estado. As novas gerações de feministas, crescidas em contextos democráticos e estáveis (ao menos até anos recentes), revelam a opção pela multiplicidade de estratégias, apostando tanto na abertura aos espaços participativos e institucionalizados, como em estratégias mais conflitivas de protestos nas ruas e outros espaços, porém invariavelmente distantes e desconfiadas dos partidos políticos, ao menos daqueles mais antigos e consolidados. Desconfiadas, sublinha-se, dos partidos e não da política. Partidos que em seu dever histórico desgastaram seus projetos e propostas progressistas e de transformação social.

Um último ponto a considerar – e muito provavelmente o mais relevante, é a ausência *total* de mulheres negras e indígenas nas gestões das políticas públicas para as mulheres (entre as entrevistadas). Ou seja, o campo do ‘feminismo estatal’ nestes países é, em poucas palavras, um bloco invariavelmente homogêneo: branco, escolarizado⁴ e partidário. Esta constatação à luz das entrevistas espelha conflitos e confrontos dentro do próprio campo

⁴ E muito provavelmente de classe média, sendo este um dado dedutivo, não explícito nas perguntas realizadas.

ativista feminista onde, destacadamente no Brasil, mulheres negras têm histórica e enfaticamente reivindicado seus ‘lugares de fala’, seus espaços sociais e o necessário imbricamento das lutas feministas e antirracistas. Estas mulheres, junto às mulheres indígenas, com eloquentes esforços, têm conquistado espaços e voz no campo político feminista ao longo das últimas décadas, o que se reflete inclusive nos processos das Conferências e nos próprios Planos de Política para as Mulheres. Entretanto, permaneceram à margem das institucionalidades ao longo deste ‘ciclo progressista’.

Além das entrevistas, a “participação observante”⁵ em atividades e eventos foi uma estratégia e ferramenta metodológica central para a coleta de dados, das quais destacam-se, no Brasil, a 4ª Conferencia Nacional de Políticas para as Mulheres, ocorrida em Brasília, em maio de 2016 e, no Chile, a participação nas *tomas* (ocupações) e marchas feministas que compuseram o que ficou conhecido como *Mayo Feminista*, durante o primeiro semestre de 2018, e em reuniões da assembleia feminista do *Frente Amplio*.

O diálogo permanente proporcionado pela participação em eventos acadêmicos nacionais e internacionais, em encontros feministas e, especialmente, no *Núcleo de Estudios en Género y Sociedad Julieta Kirkwood*, da *Universidad de Chile*, forneceram elementos a partir dos quais se construíram as reflexões apresentadas nesta tese.

As significativas e complexas alterações nos contextos políticos provocaram inúmeras reorientações nas estratégias metodológicas e nas questões centrais ao longo da realização da pesquisa, considerando a relevância dos acontecimentos recentes, tanto no Brasil como no Chile, para indagar sobre as possibilidades e limites da influência feminista na elaboração e implementação de políticas para as mulheres. Em um novo cenário político latino-americano (e global), torna-se relevante entender qual o papel desempenhado por estes organismos de políticas para as mulheres dentro do Estado; a importância da orientação das gestões governamentais para que se desenvolvam ou não processos democráticos e participativos e, ainda, de que forma estes processos de fato se refletem na elaboração e implementação das políticas. Por fim, a pesquisa orienta-se pela tentativa de interpretar quais foram os legados destas experiências ‘progressistas’ - tanto participativa como institucional, e

⁵ Segundo Peruzzo (2017, p.178), “participação observante é um neologismo de “pesquisa participante” como forma de clarificar sua distinção de observação participante, pois trata-se de um enfoque que admite e pressupõe um nível mais elevado de participação ou envolvimento do investigador no grupo pesquisado, mas não atinge os níveis de envolvimento do investigador prevista pela pesquisa-ação. O pesquisador atua como parte do grupo investigado ao mesmo tempo em que o observa”.

como entender tanto a relevância como a fragilidade das instituições e institucionalidades construídas durante esses processos.

A tese está composta por quatro capítulos, além desta introdução e das reflexões finais. O primeiro capítulo apresenta parte dos principais debates desenvolvidos especialmente a partir da década de 1990 em torno das possibilidades e estratégias de alçar as agendas feministas aos debates e agendas institucionais. Como incluir as demandas por direitos das mulheres e maior igualdade de gênero nas agendas governamentais, sem que sejam instrumentalizadas, enfraquecidas ou cooptadas frente aos interesses político-partidários? Que caminhos foram abertos, quais foram as estratégias e os principais obstáculos enfrentados nos processos de institucionalização de propostas feministas e suas traduções na elaboração de políticas de gênero? Com base em uma produção teórica majoritariamente feminista, o capítulo versa sobre estas questões centrais baseando-se em debates internacionais porém aterrissando nos contextos latino-americanos e os principais embates e caminhos aí produzidos.

O capítulo dois é sobre o Brasil e a(s) experiência(s) desenvolvidas em nível nacional no que se refere aos processos em torno à construção de políticas públicas para as mulheres, principalmente a partir do poder executivo. Na narrativa, adquire papel central a SPM como arena de/em disputa, espaço político criado no âmbito dos governos de centro-esquerda, que esteve em permanente mutação (em processos de construção, reconstrução e desconstrução) ao longo dos anos. O capítulo foca essencialmente nos encontros e desencontros entre feminismos e Estado brasileiro durante o ‘giro à esquerda’ latino-americano, proporcionados pelos amplos mecanismos participativos adotados durante o período, com destaque para o Conselho (CNDM) e as quatro Conferências que produziram os Planos nacionais de políticas para as mulheres. O caráter essencialmente participativo e a destacada presença de feministas nestes processos institucionais fazem do Brasil um caso único e emblemático do que algumas se referem como “feminismo estatal participativo” (Matos, 2018). O capítulo conclui-se com algumas reflexões sobre os desconcertantes últimos anos na política brasileira, embalados pelo atual giro neoconservador neoliberal, “*U-turn*” (Alvarez, 2018), processo no qual o Brasil atua, tragicamente, com destacado protagonismo.

No capítulo três debruçamo-nos sobre a realidade chilena para entender os processos marcadamente institucionalizados e centralizados por meio dos quais questões sobre igualdade de gênero e agendas relativas à promoção dos direitos das mulheres

adentraram *tempranamente*⁶ o Estado. Destaca-se neste país a criação de um organismo institucional já no início da década de 1990, como parte do processo de transição à democracia. A chegada de partidos mais ‘progressistas’ à presidência a princípios dos anos 2000, ainda que pertencentes à mesma coalizão partidária que governou o país por trinta anos, traz inovações burocráticas e programáticas a este organismo. Se, no Brasil, o partido político governante adquire um peso relevante na análise, no contexto chileno, a figura presidencial de Michelle Bachelet torna-se central para analisar o desenvolvimento das questões de gênero durante o ‘ciclo progressista’ neste país. Em seus dois mandatos (2006 a 2010; 2014 a 2018), Bachelet propõe e implementa agendas de expansão (ainda que limitada) de direitos essenciais das mulheres, transformando estruturas estatais e reorientando programas de governo, pautando as desigualdades de gênero a partir da institucionalidade. Se este processo desenvolve-se no âmbito quase exclusivo da ‘política formal’, no âmbito da sociedade civil importantes mobilizações caracterizam o contexto chileno no início deste novo século, entre elas o impressionante movimento feminista estudantil de maio de 2018, o qual abordamos na parte final deste capítulo.

O capítulo quatro apresenta os principais resultados da análise comparativa entre Brasil e Chile proposta por esta pesquisa, com base em uma literatura internacional e latino-americana que oferecem ferramentas metodológicas para a análise comparativa. A partir de uma breve exposição dos enfoques analíticos adotados, são elencados alguns fatores considerados chave para analisar os caminhos percorridos entre/por feminismos e Estado durante o ‘ciclo progressista’ nestes dois países, bem como as principais medidas derivadas destes processos, traduzidas em leis, programas ou políticas públicas. Por meio de uma narrativa que aproxima e contrasta ambas experiências, são projetados/definidos dois modelos distintos de fazer políticas para as mulheres, desenvolvidos no Brasil e no Chile, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, sob administrações de centro-esquerda. A perspectiva comparada revela-se um rico exercício de construção da análise. Os resultados buscam oferecer um aporte aos estudos sobre as relações entre feminismos e Estado, especialmente na América Latina.

As reflexões finais versam sobre os governos de esquerda e as oportunidades por eles representadas (e concretizadas) para encontros entre feminismos e Estado no Brasil e no Chile. Experiências que, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa foram transformando-se e, atualmente, nos referimos como passadas. O fim do ‘ciclo progressista’ latino-americano e

⁶ Em português, cedo.

a virada política neoconservadora representam um novo momento histórico e, seguramente, novas batalhas a serem travadas nestes âmbitos. Espera-se que as experiências analisadas no âmbito desta tese constituam-se em aprendizados e ferramentas concretas para a construção de novos caminhos e novos horizontes.

CAPÍTULO 1 – APROXIMAÇÕES, ENCONTROS E CONFRONTOS

1.1 Pelas vias conflitivas da institucionalização: propostas feministas e políticas de gênero

As últimas décadas do século XX constituem um importante momento político no que se refere à integração de reivindicações da sociedade civil organizada aos objetivos internacionais de desenvolvimento e à consolidação de ‘novas formas de fazer política e ativismo’ baseadas principalmente na expansão dos processos democrático-participativos em diversos países. Neste cenário, a inclusão da perspectiva de gênero na agenda política de agências internacionais reguladoras (destacadamente a Organização das Nações Unidas) e dos Estados nacionais aparece como resultado do intenso ativismo dos movimentos feministas e de mulheres que adquirem força e visibilidade a partir dos anos 1970.

Com o estabelecimento de uma agenda de gênero nos espaços institucionais, muitas militantes feministas ‘profissionalizadas’ passam a inserir-se em espaços burocráticos, como as agências multilaterais, organismos políticos estatais nacionais e/ou locais e grandes Organizações Não-Governamentais (ONGs) transnacionais. Este fenômeno, comum em diversos países, provocou o diálogo e novas formas de aproximação e interação entre interesses feministas e os objetivos de desenvolvimento presentes nos discursos hegemônicos, cujos resultados têm variado de acordo com o contexto político, econômico e de mobilização social de cada país.

A crescente assimilação do conceito de gênero pelos discursos do *mainstream*, a profissionalização das organizações feministas e a presença de mulheres e ideias feministas nos organismos governamentais e agências transnacionais fomentaram, nas últimas décadas, o desenvolvimento de políticas para as mulheres e contribuíram para disseminar propostas e bandeiras dos movimentos feministas. Simultaneamente, a ascensão da proposta neoliberal, com seu projeto de desenvolvimento excludente, reconfigurou o cenário político no qual as reivindicações e demandas dos movimentos sociais se inseriam, produzindo novos embates.

Apesar do reconhecimento de avanços em torno do combate às desigualdades de gênero que tais deslocamentos provocaram, a confluência entre discursos combativos e hegemônicos tem sido fonte de embates e conflitos no campo político feminista, que retomam os antigos debates em torno de como este processo seletivo de assimilação das demandas por organismos estatais contribui para uma diminuição da radicalidade das transformações propostas pelas ideias e movimentos feministas.

Expondo a necessidade de repensar as relações sociais desiguais e hierárquicas entre homens e mulheres, o feminismo, em sua diversidade, trouxe como ponto central e comum a suas variadas formas de luta a proposta de transformar as desigualdades de gênero (mas não apenas) naturalizadas e estruturantes das sociedades. As lutas pela inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas e pela construção de uma cidadania feminina ‘plena’ - com acesso, oportunidades e direitos efetivamente iguais, estiveram historicamente presentes entre as bandeiras feministas e ainda constituem parte importante das reivindicações das mulheres, sendo uma via possível nas lutas para equiparar as condições desiguais e transformar discursos e práticas político-culturais dominantes.

A partir da década de 1970, inicia-se um processo gradual de expansão de algumas demandas e discursos feministas - como o combate à violência, acesso ao mercado de trabalho e participação política das mulheres, entre outras - que ultrapassam os âmbitos dos movimentos sociais e são assimiladas pela sociedade civil e política, em diferentes ritmos, numa escala global. Este processo intensifica-se em meados da década de 1990⁷ principalmente através da incorporação (seletiva) de bandeiras feministas aos discursos e documentos oficiais de reconhecidas organizações transnacionais, como agências da ONU, o Banco Mundial e a OIT (Organização Internacional do Trabalho), que passam a incluir a ‘igualdade de gênero’ como pauta obrigatória nas agendas internacionais e governamentais, conferindo ‘legitimidade’ política e social às demandas feministas por transformações nas relações de gênero.

A multiplicação dos espaços de atuação refletiu os esforços dos movimentos feministas e de mulheres em influenciar a sociedade e o Estado por meio da expansão de ideias que colocaram os direitos das mulheres como pautas políticas obrigatórias. Em análise dos movimentos feministas latino-americanos, Alvarez (2000:400) conclui que:

(...) a mudança no contexto – nacional e internacional – ajudou a remodelar as identidades e os discursos feministas e redirecionou as práticas para novos 'alvos', tanto dentro como fora do campo do movimento de mulheres mais amplo. As demandas, discursos e práticas políticas e as estratégias políticas e de mobilização dos movimentos feministas estão hoje disseminados amplamente e, às vezes, de modo invisível pelo tecido social.

A abertura e possibilidade de ocupação de espaços institucionais e governamentais representaram uma expressiva conquista para as mulheres, tanto no campo

⁷ A IV Conferencia Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Beijing em 1995, é apontada por Alvarez (2000) como um importante momento histórico para as lutas feministas onde, pela primeira vez, a violência contra as mulheres é colocada como uma questão de direitos humanos e que, portanto, diz respeito à sociedade como um todo a necessidade de combatê-la e erradicá-la.

cultural e simbólico como na criação concreta de mecanismos a serem acionados pelas demandas feministas e, potencialmente, influenciarem as políticas públicas. Entretanto, frente a este processo de expansão do campo de ação feminista, muitas ativistas atentaram para a possibilidade de submissão do movimento à lógica burocrática dos organismos estatais e agências multilaterais, o que teria impacto em suas lutas e bandeiras e traria o risco da possível substituição da militância nos movimentos pela atuação tecnocrática e institucionalizada. Sob este ponto de vista, o alinhamento de um discurso feminista aos interesses representados pelas grandes agências transnacionais e pelos Estados tende a introduzir hierarquias – de temas e pessoas – antes rejeitadas pelos movimentos, subordinando suas práticas às ‘políticas gerais’.

A “apropriação seletiva” dos discursos, ressaltada por Alvarez (2000) e denunciada por parte expressiva dos movimentos feministas, significou a entrada de apenas determinadas demandas nestes espaços hegemônicos (principalmente aquelas que dizem respeito ao combate à violência, entrada no mercado de trabalho e alguns temas relacionados à saúde), em detrimento de outras (relacionadas aos direitos reprodutivos, acesso a terras, etc.). Desta maneira, selecionam-se algumas das pautas dos projetos de transformação social propostos pelos movimentos feministas – aquelas consideradas mais aceitáveis e moderadas, e ‘acomodam-nas’ a orientações institucionais que passam, então, a comprometer-se com o combate às desigualdades de gênero. Neste sentido, de acordo com as críticas levantadas (Alvarez, 2000; Gargallo, 2006; AMB, 2011, entre outras), ajustar-se a uma lógica institucional significaria perder sua radicalidade e alinhar-se com uma cultura - masculinista, heteronormativa e neoliberal que, a princípio, propunham combater.

Se, por um lado, representa uma importante conquista para os movimentos sociais feministas e de mulheres, por outro lado, a expansão dos espaços de ação abre caminho, no campo já diverso e heterogêneo do feminismo, para debates contenciosos em torno do próprio significado de ‘feminismo’ e das noções de ‘gênero’ e desigualdade, que passam a ser amplamente utilizadas em novos contextos e com distintas conotações.

Os calorosos debates ocorridos durante os *Encuentros* feministas latino-americanos realizados ao longo da década de 1990 evidenciam os conflitos e uma polarização importante entre as que se identificavam como ‘autônomas’ e as chamadas ‘institucionais’, frente às novas arenas que se abriam como espaços de luta para avançar em suas demandas. De acordo com Gargallo (2006, p.134), cria-se neste momento,

uma falsa dicotomia entre as ‘institucionalizadas’, a versão latino-americana das igualitárias europeias – com as quais estão em contato – e as

‘autônomas’. As institucionalizadas mexicanas chamaram de ‘utópicas’ as autônomas em 1997, definindo a utopia como uma falta de congruência política. Esta desvalorização levou à desqualificação violenta do grupo contrário.

Se, por um lado, afirmava-se - em referência às denominadas autônomas - que: “o excesso de discurso utópico liquida a possibilidade de amar o possível, e sem algo de adesão ao possível, à busca do possível, não podemos fazer da política uma dimensão humana⁸”, por outro, sustentava-se que: “estes lugares se autoproclamam representantes das mulheres e do movimento feminista e se constituem nos especialistas em políticas sobre as mulheres. Sustentamos que estas instituições não são neutras, que pertencem a um sistema e o sustentam, e que o dinheiro passa, então, a ser um instrumento político⁹” (Gargallo, 2006:134-135).

Os debates contenciosos expostos por Gargallo (2006) evidenciam que, em grande parte dos países latino-americanos, a construção do diálogo entre movimentos sociais e as esferas institucionais caracterizou-se desde seu início por divergências expressivas no interior dos movimentos feministas e de mulheres, que operaram de maneira mais acirradas em uns países que em outros.

Assim, as instituições dominantes passam a ser campos fundamentais de disputas onde se operam, de maneira intensa e acirrada, as lutas pelo ‘poder interpretativo’, nas quais o imperativo normativo compartilhado - de erradicação da subordinação das mulheres - aparece minado por contradições e desequilíbrios de poder (Alvarez, 2000) que operam tanto entre os diferentes feminismos que se configuram, como no interior das arenas institucionais.

De acordo com Scott (1994:12-13), “gênero significa o saber a respeito das diferenças sexuais (...) seus usos e significados nascem de uma disputa política e são meios pelos quais as relações de poder – de dominação ou de subordinação – são construídas. O saber não se refere apenas a ideias, mas a instituições e estruturas, práticas cotidianas e rituais específicos, já que todos constituem relações sociais”. Neste sentido, a definição e o entendimento sobre as relações de gênero e de poder nelas imbricadas são construídas de maneira sempre relativa e contingente, e representam em si um espaço de disputa política que ultrapassa o campo discursivo pois tornam-se orientações para as práticas políticas que dela resultam.

⁸ Editorial de *Debate feminista. La escritura de la vida y el sueño de la política*, año 8, Vol. 15, México, abril de 1997. In Gargallo. *Ideas Feministas*. México, 2006.

⁹ *Permanencia voluntaria en la Utopía. El Feminismo Autónomo en el VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe. Chile 1996*, La Correa Feminista, México 1997, p.56. In Gargallo. *Ideas feministas*. México, 2006.

Se o debate sobre a categoria gênero constituiu, desde o seu surgimento, um campo fundamental de disputas no interior dos feminismos, a entrada desta noção - de maneira despolitizada e tecnocratizada (Alvarez, 2014) - nos espaços hegemônicos certamente introduz novos elementos conflituosos ao alinhar-se a discursos dominantes e projetos políticos e econômicos orientados por uma lógica neoliberal em plena ascensão. Num contexto em que a gramática dos discursos de contestação passa a ser aceita e replicada a partir dos espaços hegemônicos, exacerbam-se as disputas e conflitos acerca dos significados e do caráter crítico proposto¹⁰.

Como consequência das demandas criadas pela institucionalização de uma agenda feminista e incorporação da temática de gênero pelos organismos governamentais, organizações da sociedade civil passaram a ser consideradas parceiras-chave no desenvolvimento, o que se refletiu na profissionalização de um significativo número de organizações feministas que, com conhecimento e prática acumulados, passaram a prestar serviços e consultorias aos Estados e agências transnacionais, atuando diretamente na construção de diretrizes orientadoras de planos, programas e políticas de gênero.

No contexto brasileiro, Farah (2004) identifica que a construção do diálogo entre movimentos sociais e as esferas institucionais caracterizou-se desde seu início por divergências no interior dos movimentos feministas e de mulheres: de um lado, aquelas que estavam mais próximas a organizações partidárias de oposição que se formavam no período da redemocratização consideravam importante a atuação dentro de organismos estatais para influenciar diretamente nas políticas públicas; de outro, grupos que se identificavam como ‘autônomas’ defendiam uma atuação independente e afastada das esferas institucionais, entendendo que este envolvimento comprometeria a autonomia das ações do movimento. Conforme a autora:

Com a fragmentação do movimento em torno de distintos temas, a posição refratária à participação no espaço governamental evoluiu para a constituição de organizações não governamentais, as quais passaram a desenvolver programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização das mulheres. Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para as políticas públicas. (Farah, 2004:53)

¹⁰ De maneira similar, Brah (2006) analisa como a categoria ‘negro’ opera de maneira contingente de acordo com as diferentes circunstâncias políticas em que se insere. Ao considerar a apropriação deste termo pelas políticas desenvolvidas no contexto britânico na década de 1970, a autora ressalta como o termo ‘negro’ assume novos significados ao ser apropriado pelo discurso do Estado: se “anteriormente servira para gerar solidariedade entre grupos de ascendência africana-caribenha e sul-asiática em torno a problemas políticos específicos como imigração ou policiamento, agora se tornava um lugar de conflito e dissensão, à medida que membros desses grupos competiam por empregos no setor estatal e por subvenções serviços e outros recursos” (p.338).

Frente aos desafios trazidos pelas reconfigurações no campo político, muitas feministas militantes e acadêmicas direcionaram seus esforços e lutas para a política institucional, contribuindo decisivamente para a inclusão da questão de gênero na agenda pública local e nacional. Entretanto, como sugere Sorj (2002), “a recepção dos valores feministas no Brasil implicou conflitos e acomodações. A persistência de altos níveis de pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais legitimadas (...) colocam constantes desafios à incorporação das ideias e práticas feministas no contexto social brasileiro” (p.101).

Além de um possível enfraquecimento – ou cooptação – das lutas feministas, uma das preocupações centrais frente ao processo de ‘profissionalização’ e entrada das questões feministas nos aparatos burocráticos estatais e agências multilaterais é a confluência entre objetivos e discursos feministas transformadores e um projeto de desenvolvimento neoliberal, presente de maneira hegemônica nos espaços de poder onde passam a operar as negociações.

Ao analisar o processo de “ONGuização” ocorrido ao longo da década de 1990 na América Latina, Alvarez (2014) pontua que este representou não apenas a proliferação do número de ONGs feministas, mas:

(...) implicou a promoção ativa e o sancionamento oficial pelo neoliberalismo nacional e global de determinados formatos de práticas organizativas entre organizações feministas e outros setores da sociedade civil. E foi a promoção, pelos Estados e instituições intergovernamentais, de práticas mais retoricamente contidas, politicamente colaborativas e tecnicamente proficientes. (Alvarez, 2014:27)

No mesmo sentido, Fraser (2009) avalia que as ONGs emergem para preencher os vazios deixados pelos Estados cada vez mais reduzidos num contexto de ascensão do neoliberalismo - especialmente nas ‘pós-colônias’, onde o Estado de Bem-estar Social não chegou a ser uma realidade. Nas conjunturas de precariedade dos serviços públicos, estas organizações profissionalizadas contribuíram de maneira eficaz para atender as populações locais em suas necessidades mais imediatas. Entretanto, de acordo com a autora, em muitos casos estes processos contribuíram para “despolitizar grupos locais e distorcer suas agendas em direções favorecidas pelos financiadores do Primeiro-Mundo¹¹” (p.26).

¹¹ Millie Thayer (2010) apresenta uma rica reflexão a respeito das relações entre organizações feministas do Sul global (focando no caso do Brasil) que se profissionalizaram e passaram a atuar em parceria com agências financiadoras internacionais europeias e norte-americanas. Em seu livro *Making Transnational Feminism* analisa as relações contenciosas geradas dentro do campo feminista brasileiro expondo problemas como hierarquização dos movimentos, legitimidade dos discursos, e os sentidos e orientações dadas às ações propostas pelas agências e implementadas pelas organizações feministas.

A conquista e ocupação de novos espaços representou, por um lado, o espraio de ideias feministas para novos âmbitos, ampliando o alcance dos discursos que denunciavam condições de hierarquização e de opressão que historicamente configuraram relações sociais desiguais entre homens e mulheres. Neste processo, as arenas institucionais, espaços de poder e decisão regidos por uma lógica invariavelmente androcêntrica, tornaram-se alvos cruciais para intervenções e disputas feministas. Por outro lado, estes engajamentos conflituos geraram novas tensões e desafios para as estratégias, lutas e ações feministas.

1.2 “Confluência perversa”: Agendas feministas e neoliberais

No debate sobre a institucionalização das agendas de gênero, um ponto comum tem sido amplamente ressaltado pela bibliografia e merece especial atenção para a análise: a convergência entre demandas feministas e um projeto neoliberal de desenvolvimento amplamente adotado, em escala global, no final do século passado.

De acordo com Garretón (2012), o modelo de Estado neoliberal surge como contraponto às políticas defendidas pelo Estado de bem-estar social, tendo como princípio básico a primazia da esfera econômica sobre as dimensões políticas e sociais. Este modelo baseia-se na ideia de um Estado mínimo, com reduzida capacidade de intervenção na esfera econômica, que permita a liberdade de mercado. Assim, ocorre, inevitavelmente, uma submissão da esfera política às dinâmicas econômicas, produzindo uma visão restrita de democracia, uma vez que o regime democrático de governo é respeitado conquanto não interfira no funcionamento do livre mercado. Dentre os fundamentos básicos da ideologia neoliberal, destacam-se: a defesa do individualismo - segundo a qual cada indivíduo é responsável por seus atos, êxitos ou fracassos; a defesa dos direitos à propriedade privada e ao consumo; a ideia de que as necessidades da sociedade como um coletivo resultam da união dos esforços de cada indivíduo para atingir seus interesses; considera-se a esfera do mercado como o lugar principal do exercício da liberdade. De acordo com esta ideologia, as desigualdades sociais seriam naturais e inevitáveis, uma vez que resultariam das capacidades de adaptação dos indivíduos ao mercado (Garretón, 2012).

Durante a década de 1990, a ascensão desta proposta política, social e econômica na América Latina, com seu projeto de desenvolvimento excludente, reconfigurou o cenário político no qual as reivindicações e demandas dos movimentos sociais se inseriam, produzindo novos embates.

Focando sua análise nos processos de incorporação das demandas da ‘segunda onda’ do movimento feminista norte-americano¹² às políticas de gênero nos Estados Unidos, Fraser (2002) atenta para a necessidade de que as propostas feministas façam parte de um projeto político amplo, no qual as estratégias dos movimentos estejam orientadas a lutas culturais por reconhecimento, mediante debates e processos públicos que incentivem a paridade participativa e que estas lutas se deem em conciliação com as lutas por redistribuição, capazes de avaliar serviços de assistência e políticas públicas. A autora situa “as lutas de gênero como uma das facetas de um projeto político mais amplo que busque uma justiça democrática institucionalizante, cruzando os múltiplos eixos da diferenciação social” (Fraser, 2002:63).

Em sua análise, caracteriza a segunda onda do feminismo como precursora de uma perspectiva ‘interseccional’ que direcionou suas lutas não apenas ao combate às desigualdades de gênero, mas também de classe, raça, sexualidade e nacionalidade. Segundo a autora:

[a segunda onda do] feminismo surgiu como parte de um projeto emancipatório mais amplo, no qual as lutas contra as injustiças de gênero estavam necessariamente ligadas a lutas contra o racismo, o imperialismo, a homofobia e a dominação de classes, todas as quais exigiam uma transformação profunda da sociedade capitalista (Fraser, 2009:22).

Aderindo a um projeto político transformador contra a exploração econômica, hierarquia de status e sujeição política, vislumbraram novas relações entre sociedade e Estado a partir das quais os processos democratizantes e participativos seriam vias possíveis de transformação das instituições estatais que, uma vez modificadas pela absorção das ideias feministas, se tornariam agências capazes de promover e expressar de fato uma justiça de gênero.

Entretanto, simultaneamente à eclosão desta segunda onda feminista, o capitalismo, até então organizado pelo Estado, passa por uma reorganização em suas diretrizes fundamentais, alterando as formas de funcionamento que passam a ser regidas por uma lógica neoliberal. Neste momento, segundo Fraser, o forte controle da economia (e de outros setores) antes exercido pelos governos, é substituído pela privatização e

¹² De acordo com Fraser (2007), a segunda onda do feminismo norte-americano surge relacionada aos ‘novos movimentos sociais’ que eclodiram no final dos anos 1960, relacionados a movimentos e organizações de esquerda no contexto de reconstrução da social democracia, apresentando demandas de caráter ‘culturalista’, por identidade, associadas à ideia de transformação política e social.

desregulamentação; a provisão de serviços públicos e da cidadania pelo aumento de benefícios aos grandes negócios e por princípios de ‘responsabilização pessoal’; os Estados de Bem-estar Social e desenvolvimentistas por um Estado competitivo e reduzido (Fraser, 2009, p.22).

Este (re)surgimento do neoliberalismo “ressuscitado da lixeira histórica” (Fraser, 2007:295) culminou, portanto, numa nova forma emergente do capitalismo: pós-fordista, “desorganizada” e transnacional¹³, modificando a conjuntura em que operavam as lutas feministas. Inseridas neste novo contexto, aspirações e ideias feministas, que no capitalismo organizado pelo Estado apresentaram um claro caráter emancipatório, assumem significados ambíguos no contexto do capitalismo neoliberal e são, em muitos casos, ressignificadas.

É neste ponto da história que Fraser localiza o que chama de “trágica ironia histórica” (2007) ou “perturbadora convergência” (2009), onde a ‘virada culturalista’ protagonizada pelos movimentos sociais- que, segundo a autora, passam a focar suas pautas em demandas por políticas de identidade-, coincide com o momento de retomada do neoliberalismo como projeto de desenvolvimento em escala global. Para Nancy Fraser, o foco nas demandas por reconhecimento empreendidas por feministas da chamada segunda onda se dá juntamente ao ataque sistemático às ideias de redistribuição igualitária empreendido pelo neoliberalismo. Segundo a autora, “sem querer direcionamos a teoria feminista para canais culturalistas precisamente quando as circunstâncias requeriam atenção redobrada a políticas de redistribuição” (Fraser, 2007:297).

A hipótese levantada pela autora é de que a crítica ao capitalismo androcêntrico organizado pelo Estado, alçada pela segunda onda do feminismo norte-americano, foi capaz de entrelaçar as dimensões econômica, cultural e política das injustiças de gênero. Entretanto, com a transição para esta nova forma de capitalismo neoliberal, as dimensões críticas tornaram-se separadas tanto entre si como se dissociaram da crítica ao capitalismo, acabando por servir a um projeto essencialmente contraditório à ideia de justiça social e de gênero da qual se originaram.

A crítica feminista ao ‘androcentrismo do salário familiar’, por exemplo, apontava para a busca pela superação da injustiça de gênero através do fim da “desvalorização sistemática da provisão de cuidados e a divisão sexual do trabalho, tanto remunerado quanto não remunerado” (Fraser, 2009:21). Entretanto,

¹³ Este momento é denominado por Luc Boltanski e Ève Chiapello (2005) como “novo espírito do capitalismo”. Os autores argumentam que, diante das crises ao longo da história, o capitalismo se reformula transformando algumas de suas diretrizes e, neste processo, incorpora elementos críticos anticapitalistas ressignificando-os de maneira a legitimar a nova e emergente forma de capitalismo (*Apud* Fraser, 2009).

no capitalismo neoliberal ‘desorganizado’, este ideal foi substituído pela norma da família de dois assalariados. Não importa que a realidade que subjaz ao novo ideal sejam níveis salariais decrescidos, diminuição da segurança no emprego, padrões de vida em declínio, aumento abrupto do número de horas trabalhadas (Fraser, 2009: p.25).

No mesmo sentido, Hirata (2007:93) afirma que “a divisão sexual do trabalho é precondição para a realização da flexibilidade do trabalho” que é, por sua vez, um dos pilares para a organização da economia segundo a lógica neoliberal. De acordo com a autora, esta flexibilidade associa-se à emergência de novos modelos produtivos e é acompanhada por uma precarização social, onde formas precárias de emprego - informal, parcial ou temporário, tornam-se cada vez mais frequentes. Estas formas de emprego são muitas vezes aquelas ocupadas pelas mulheres, de maneira a atender a necessidade de conciliação entre vida familiar e profissional, que permanece como responsabilidade exclusivamente feminina

Ou seja, criam-se condições para promover a reivindicada participação das mulheres no mercado de trabalho como parte de um projeto de maior liberdade e autonomia, porém em um contexto de degradação das condições de trabalho, que retorce os significados de transformação social e justiça propostos e acaba por colocar a mão de obra feminina a serviço da lógica perversa do capitalismo neoliberal, mantendo-a tanto desvalorizada no mercado de trabalho como responsabilizada pelos serviços domésticos e de cuidados. Neste sentido, Fraser conclui que “a crítica (...) serve hoje para intensificar a valorização do trabalho assalariado do capitalismo” (p.26).

Ao analisar os contextos latino-americanos, em especial o brasileiro, e a multiplicidade de feminismos presentes nestas conjunturas, Alvarez (2014b) considera, outrossim, que a constituição de uma Agenda Global de Gênero (AGG) se dá num contexto de expansão de uma ‘segunda fase do neoliberalismo’, em que este apresenta “uma face mais humana, multicultural e participativa”. A autora define esta AGG como:

um conjunto hegemônico, ainda que contestado, de posições normativas e prescritivas sobre gênero e desenvolvimento, participação das mulheres, equidade de gênero e outras questões concernentes às mulheres, especialmente mulheres “pobres e vulneráveis”. Por um lado, a AGG foi uma resposta aos esforços do movimento feminista transnacional que desafiaram os arranjos de poder de gênero e que objetivaram promover a justiça social e racial. Por outro lado, a AGG foi criada a partir da “confluência perversa” entre essas agendas feministas e a defesa, pelo neoliberalismo global, da Agenda da Nova Pobreza a qual propunha que uma abordagem tecnocrática do gênero em geral, e para as mulheres pobres em particular, seria essencial para a construção do “capital social” que agora era considerado necessário para promover o desenvolvimento de mercado de maneira mais eficiente e eficaz. A AGG que daí resultou tanto

permitiu quanto disciplinou intervenções culturais e políticas dos movimentos feministas (Alvarez, 2014b: 59).

A ‘Nova Agenda da Pobreza’ proclamada pelo Banco Mundial nos anos 1990 desenvolve-se apoiada em princípios neoliberais de promoção do empreendedorismo individual¹⁴, cidadania mercantilizada e crescimento liderado pelo mercado. O compromisso da agenda neoliberal com a sociedade civil apresentou como princípios noções de “corresponsabilidade”, “capital social”, “empoderamento” e “participação” (Idem, p.62). Conclamando a sociedade civil como parceira neste processo, integrou práticas e discursos feministas ao promover a profissionalização de parte do movimento feminista que passa a atuar como instituições do terceiro setor. Para Alvarez (2014b), ao abrir espaço para a inclusão da perspectiva de gênero, a agenda neoliberal frequentemente despolitizou pautas importantes dos movimentos feministas, capitalizando-as apenas de maneira superficial.

Segundo a autora, “o resultado dessa confluência foi um conjunto de políticas focalizadas em gênero, raça e etnia centradas na incorporação, ao mercado, das mais pobres das pobres mulheres racializadas e na promoção da autoajuda, das estratégias lideradas pela sociedade civil para tratar os mais notórios e nefastos efeitos do ajuste estrutural e da reestruturação econômica” (Idem, p.65), contribuindo desta maneira para sustentar um modelo de desenvolvimento proposto pelo capitalismo neoliberal, reprodutor de desigualdades não apenas de gênero, mas de classe e raça que mantinha as exclusões sociais.

Para Fraser (2009), “a perspectiva que visava originalmente transformar o poder estatal em um veículo de empoderamento dos cidadãos e da justiça social é agora usada para legitimar a mercantilização e a redução de despesas do Estado” (p.27). De acordo com a autora, para integrar as dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação, consideradas indispensáveis à crítica feminista, é necessário reconectá-las à crítica ao capitalismo e militar tanto “por uma forma de vida que descentralize o trabalho assalariado e valorize atividades des-mercantilizadas, como o trabalho de cuidar”, como “por uma nova organização de poder político, que subordine o gerencialismo burocrático pelo aumento do poder dos cidadãos” (p.31).

¹⁴ A noção de empreendedorismo apresenta-se como um princípio fundamental no projeto de desenvolvimento neoliberal, e associa-se intimamente com as ideias de responsabilização e empoderamento individual. Autoras como Eisenstein (2005) e Narayan (2005) (*Apud* Fraser, 2009), entre outras, apontam para a coincidência ‘perturbadora’ entre os avanços de concessões do microcrédito, por exemplo, e a diminuição dos esforços estatais para combater a pobreza. Para Saffioti (2004), “O *empoderamento* individual acaba transformando as *empoderadas* em mulheres álibi, o que joga água no moinho do (neo)liberalismo: se a maioria das mulheres não conseguiu uma situação proeminente, a responsabilidade é delas” (pp. 114).

As críticas de ambas autoras apontam numa mesma direção ao explicitar o ‘vínculo perigoso’ que se estabelece entre agendas feministas e neoliberalismo numa conjuntura histórica recente e que reverbera práticas e discursos que configuram o campo político feminista contemporâneo. Em contraste – mas não em oposição, à noção de *cooptação* das políticas de gênero proposta por Fraser (2009), Alvarez (2014a) dá preferência ao uso do termo *absorção* das demandas feministas nos espaços institucionais. A diferença sutil, porém relevante, permite considerar uma margem de ação e resistência possível a partir da agência dos sujeitos, mesmo quando operam dentro dos moldes hegemônicos.

Se, por um lado, a incorporação seletiva das agendas de gênero, incluídas como formas de investimento social dos Estados, pode ser vista como um triunfo das formas neoliberais de apropriação das políticas feministas, no sentido em que incentivam a capacitação para o desenvolvimento individual de cidadãos ‘empoderados’, responsáveis, ativos, participativos e consumidores (Newman, 2012:162), por outro lado, tais aspectos também podem contribuir para o surgimento de agentes mais críticos e potencialmente transformadores. Este processo dinâmico implica disputas constantes nas quais o ‘sistema’ capitalista neoliberal hegemônico está sempre buscando se apropriar e alterar o conteúdo das críticas que lhe são direcionadas. Estas, por sua vez, questionam e desafiam normas, definições e limites vigentes, abrindo espaço para a criação de novas conjunturas, novos pensamentos e práticas (Boltanski e Chiapello, 2009).

De acordo com Alvarez (2000), “a produção de novos discursos oficiais de gênero pode criar condições para resistências, mesmo que estas ocorram dentro dos modos do discurso de desenvolvimento” (p.399). Neste cenário, feminismos e políticas públicas se interpelam em processos de negociações e disputas que têm reconfigurado práticas e identidades, articulando e rearticulando constantemente os contornos destes campos políticos, redefinindo estratégias e produzindo resultados diversos.

A convergência entre discursos e o fluxo de mulheres entre as esferas institucionais e a militância feminista em outros espaços (acadêmicos, ONGs, associações, grupos de mulheres, movimentos populares, etc.) sugerem o estreitamento das relações entre movimentos sociais e Estado e a ampliação dos campos de lutas políticas das mulheres, tendo como consequência um acirramento de conflitos e divergências em torno dos discursos e práticas. Nestes campos de disputas e construção de estratégias de intervenção social e política, a presença de ‘mulheres engajadas’ nos espaços institucionais revela-se uma estratégia comum entre militantes feministas para interferir nas orientações que irão fundamentar a elaboração de políticas para mulheres.

Considerando o processo democrático-participativo enquanto um processo dinâmico de disputas e negociações entre interesses hegemônicos e propostas de caráter crítico e transformador, Souza-Santos e Avritzer (2003:59) atentam para as “ambiguidades e vulnerabilidades” da participação, indicando que a absorção das demandas nos discursos estatais pode não implicar, necessariamente, em práticas condizentes com as propostas de inovação e mudança. Neste sentido, coloca-se o risco de que as negociações entre os interesses em disputa tenham como consequência a perda do caráter crítico inicialmente proposto pelas demandas sociais. De acordo com os autores, a integração a contextos institucionais pode, de distintas maneiras, ameaçar o potencial transformador das propostas uma vez que, ao confrontarem “interesses e concepções hegemônicos, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração” (Idem, p.60).

Em análise dos contextos latino-americanos, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:18-19) apontam para um processo de “confluência perversa”, onde:

esta confluência designaria, de um lado, o encontro entre projetos democratizantes que se constituíram no período da resistência contra os regimes autoritários e continuaram na busca pelo avanço democrático e, de outro, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias a partir do final da década de 1980. A perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, ambos os conjuntos de projetos utilizam um discurso comum. Em efeito, não só os dois requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, senão que se baseiam nas mesmas referências: a construção da cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil.

Diante das possibilidades e contradições, a democracia participativa revela-se um processo de aprendizagem e reflexão em constante construção, através do qual se redefinem e constroem-se novas práticas e identidades. A própria participação aparece como um recurso político em disputa que articula, de maneira complexa e conflituosa, o campo político institucional e interesses da sociedade civil organizada constituindo-se em um recurso para ambas as partes. Entretanto, “a realização das propostas elaboradas durante os dispositivos participativos depende, em última instância, da vontade política dos atores institucionais” (Vilas Boas, 2007:387), o que significa que muitas vezes as propostas adquiram características que são subvertidas no processo de sua implementação.

Os embates entre propostas de caráter crítico e transformador e interesses hegemônicos que operam nas arenas institucionais contribuem para (re)criar desigualdades e hierarquias dentro de um campo político feminista em constante rearticulação. Um dos

problemas apontados refere-se à legitimidade dos discursos e demandas incorporadas: neste sentido as críticas direcionam-se ao questionamento sobre quem tem acesso e poder de fala como representantes dos movimentos feministas frente às agências internacionais financiadoras e aos organismos estatais. Outro problema é que, além do alinhamento a uma lógica hegemônica que orienta discursos dominantes, com o consequente risco de redução do caráter transformador e combativo das propostas, as políticas de gênero no geral recebem poucos recursos (humanos, políticos e financeiros) dentro destes espaços institucionais, o que contribui para mantê-las à margem dos processos de desenvolvimento e de tomadas de decisão.

Neste sentido, os mecanismos criados formalmente para a elaboração e implementação de políticas de gênero parecem operar de maneira a incluir as mulheres – seja como beneficiárias ou parceiras, num modelo de desenvolvimento (social, político e econômico) e num aparato burocrático institucional vigente *sem dar margem para que esta inclusão opere como mecanismo de transformação e proposição de novos modelos*.

Ainda que abram espaços para maior participação nas esferas social, política e econômica, é preciso verificar e refletir sobre que formas de inclusão estão sendo propostas e conduzidas por tais políticas, ou seja, se de fato criam condições para combater as desigualdades, não apenas de gênero. Outro aspecto importante é atentar se os discursos feministas disseminados nos espaços hegemônicos e orientadores de programas e políticas públicas têm considerado as diferenças entre as mulheres e operam de maneira a não hierarquizar ou reforçar desigualdades.

Tais questionamentos parecem fundamentais para pensar se esta inclusão da perspectiva de gênero, de maneira transversal como tem sido proposta, mostra-se potencialmente transformadora dos aparatos hegemônicos e dominantes ou se estes têm mantido sua lógica perversa de funcionamento abrindo apenas um (reduzido) espaço para incluir pautas das agendas de gênero seletivamente e sem, de fato, incorporar em suas ações propostas de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais profundas capazes de impedir ou combater a reprodução das desigualdades.

1.3 Os Mecanismos Institucionais de políticas para as Mulheres na América Latina

A partir da década de 1980, com o restabelecimento da democracia em diversos países latino-americanos, muitos partidos políticos e movimentos sociais que surgiram ou se fortaleceram nas lutas contra as ditaduras militares vislumbraram nos processos de transição política uma oportunidade de inserirem-se nas arenas políticas formais para, a partir da ocupação de novos espaços, disputar a orientação das ações e políticas estatais. Buscava-se, assim, promover ‘novas formas de fazer política e ativismo’, de maneira mais inclusiva e com o objetivo de construir políticas públicas capazes de responder às demandas e aspirações sociais. As estratégias para transformar as reivindicações e demandas em objetos de políticas públicas variaram de acordo com o contexto político e as formas de interação historicamente construídas entre setores da sociedade civil, sociedade política e o Estado.

Em muitos países da região, os processos de redemocratização nacional representaram uma oportunidade para a entrada de demandas dos movimentos feministas e de mulheres nas agendas governamentais. O forte protagonismo dos movimentos sociais de mulheres e feministas nas lutas por democracia, somados a mudanças nos contextos políticos nacionais e internacionais e à atuação e pressão de organismos transnacionais, estabeleceram condições para a criação de Mecanismos Institucionais de políticas para as mulheres (MIM)¹⁵ em nível nacional. Definidos como “mecanismos institucionais para dirigir e coordenar as políticas de igualdade de gênero” (Cepal, 2011), os MIM passam a ser responsáveis pela complexa missão de transversalizar as questões de gênero no Estado, a fim de que todas as políticas públicas considerem as desigualdades entre homens e mulheres e operem no sentido de superá-las. Na definição da SPM (2016), os Organismos governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM) são:

órgãos da gestão, responsáveis pela execução das políticas públicas voltadas para garantir direitos, promover igualdade e incorporar as mulheres como sujeitos políticos. Integram a estrutura administrativa do poder executivo das esferas governamentais federal, distrital, estadual e municipal (secretarias

¹⁵ Como apontam ALVAREZ e MATOS (2018), “Na literatura latino-americana e também internacional (BYRNE et al., 1996; GOETZ, 2003; FERNÓS, 2010) o uso corrente é esse: Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs). A Cepal também vem utilizando a abreviatura MAM para designar o mesmo tipo de organização, correspondendo a *Mecanismo de Adelanto de la Mujer* (ver COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2010 e 2012). Todavia, no Brasil, a própria Secretaria de Políticas para as Mulheres (2014) optou por adotar a designação Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs)” (ALVAREZ e MATOS, 2018, p.11). Ao longo da tese, estas definições serão usadas como sinônimos, referindo-se sempre aos organismos/agências/mecanismos estatais criados no executivo com a função de construir, articular e/ou implementar políticas para promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres: no Brasil, a SPM e no Chile, o SERNAM/*Ministerio de la Mujer y Equidad de género*.

e/ou coordenadorias). Têm por responsabilidade articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas para as mulheres nos municípios e nos estados (BRASIL, SPM, 2016:06).

A partir destas arenas, intensificaram-se as formas de intersecção entre ações feministas e estatais; estas interações passam a compor e influenciar os repertórios de ação e estratégias tanto dos movimentos de mulheres como também dos governos. Tais propostas sugerem novas formas de fazer política, mais participativas e democráticas, idealizadas pelos ‘novos movimentos sociais’ que adquiriram força e visibilidade em diversos contextos latino-americanos nas décadas de 1970 e 1980. Nestes cenários, os movimentos feministas e de mulheres abriram espaços para incidir com maior peso no contexto político-institucional, debatendo sobre formas possíveis de políticas públicas que contemplem e respeitem as diversidades das mulheres, que operem de maneira transversal e questionem a organização e as estruturas patriarcais que permeiam os Estados, que considerem as mulheres como sujeitas de direitos e não apenas como responsáveis pela família ou beneficiárias dos programas estatais.

Em diversos países da região, a estratégia de criação dos MIM proporcionou ou intensificou formas de colaboração, diálogos e conflitos entre movimentos, partidos políticos e Estado. Entre as estratégias políticas comuns aos distintos contextos latino-americanos destacam-se a entrada de ativistas em cargos de gestoras estatais; a contratação de ONGs feministas e núcleos de estudos de gênero para a execução ou avaliação de programas; a abertura de espaços institucionais de diálogo, destacadamente os conselhos, fóruns e conferências, para a construção, monitoramento e avaliação de políticas para as mulheres.

Apesar das diferenças entre os países, em grande parte da América Latina os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) têm sido importantes instrumentos para orientar a construção e implementação de políticas e a partir do qual devem guiar-se as ações dos MIM e demais ministérios. As formas de construção destes planos variam de acordo com o contexto político e as relações entre sociedade civil e sociedade política construídas historicamente em cada país, podendo basear-se em processos amplamente participativos, com expressivo envolvimento de setores da sociedade civil, ou serem elaborados de forma mais técnica, restrita a atoras estatais, partidárias e especialistas contratadas.

O estabelecimento destes organismos nas estruturas estatais constituem valiosos esforços no sentido de ampliar o diálogo e aproximar os objetivos e demandas da sociedade civil às possibilidades de atuação do Estado e, certamente, têm contribuído para ampliar os

debates sobre as desigualdades de gênero e as distintas discriminações a que estão sujeitas as mulheres, colocando estas questões como problemas sociais e apontando as responsabilidades do Estado em combatê-las.

Entretanto, apesar de seu caráter inovador, diversas análises demonstram que, em grande parte dos países latino-americanos, estes mecanismos se estabelecem com reduzido poder de influência e de negociação nas arenas estatais, além de uma restrita capacidade de execução de políticas próprias e escassos recursos financeiros e humanos (Cepal, 2012; 2017; Jaquete, 2011).

Se, por um lado, explicita-se um comprometimento débil dos Estados para com a construção de uma agenda institucional de promoção dos direitos das mulheres que seja efetiva e transformadora, por outro lado, é possível – e necessário reconhecer as potencialidades destas experiências de construção de políticas para as mulheres e destes processos ainda em curso, em construção e em disputa. Neste sentido, analisar o papel destes mecanismos, a relevância ou não dos processos participativos por eles impulsionados e as distintas estratégias que a partir deles foram e têm sido construídas nos oferece a oportunidade de reconhecer os esforços, avaliar os desafios e pensar possibilidades para avançar e transformar.

1.3.1 Marcos e princípios

Os primeiros mecanismos institucionais de políticas para as mulheres surgem ainda a princípios do século XX em países da América do Norte – em 1920 nos Estados Unidos e em 1954 no Canadá. Porém, é a partir da década de 1970, marcada pela efervescência dos movimentos sociais de mulheres e feministas, e declarada a década das mulheres pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se fortalece a ideia da necessidade de um mecanismo dentro do aparato estatal orientado a elaborar, construir e implementar políticas públicas voltadas às mulheres em nível nacional.

Os processos de organização de conferências internacionais liderados pela ONU caracterizaram-se pelo forte protagonismo e pela articulação transnacional dos movimentos feministas e de mulheres latino-americanas, sendo fundamentais para definir pontos comuns de uma agenda e pressionar os governos nacionais a adotarem medidas de promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. De acordo com a CEPAL,

A articulação criativa entre movimentos feministas transnacionais e nacionais, e entre as instituições internacionais e os governos nacionais em

conferências globais ou regionais sobre igualdade de gênero teve como um de seus resultados a criação e desenvolvimento dos MAM (CEPAL, 2012:14).

Desde a primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, em 1975, na Cidade do México, os países têm sido convocados a estabelecer mecanismos de políticas públicas para as mulheres em seus territórios. No contexto latino-americano, a criação destes organismos se dá principalmente entre as décadas de 1980 e 1990, na esteira dos processos de reestabelecimento de governos democráticos em muitos países onde se haviam instalado regimes ditatoriais durante os anos 70 e 80¹⁶.

De acordo com a CEPAL, identificam-se ao menos três modelos distintos que se constituíram a partir destes lineamentos: o que se estabeleceu no Brasil em 1985, em formato de Conselho, com forte participação da sociedade civil, denominado “movimentista”; um modelo político-institucional, a exemplo do *Instituto de la Mujer* criado em 1983 na Espanha, que “ênfatiza o perfil técnico e os processos de descentralização de suas ações e da transversalização de gênero no Estado”; e o modelo mais altamente institucional, tal como estabelecido no Chile como resultado de uma pacto entre os partidos políticos da coalizão governante (CEPAL, 2011:48).

A Plataforma de Ação de Beijing aprovada durante a Quarta Conferência Internacional sobre as mulheres, em 1995, é considerada um importante marco que reconhece o potencial destas agências criadas no interior das estruturas estatais em contribuir para a “integração de uma perspectiva de gênero em todas as áreas de atuação dos governos” e ressalta a importância de que estas possuam uma estrutura burocrática e instrumentos legais que garantam seu funcionamento e suas possibilidades de articulação e influência frente aos demais organismos estatais. Este documento sustenta que:

Os mecanismos nacionais para o avanço da mulher são os organismos centrais de coordenação de políticas dos governos. Sua principal tarefa é prestar apoio à incorporação da perspectiva de igualdade de gêneros em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo. Para alcançar um funcionamento eficaz dos mecanismos nacionais é necessário que:

a) Sejam considerados nas instâncias mais altas de governo que seja possível, e que estejam sob responsabilidade de um ministro do gabinete;

¹⁶ Na Argentina em 1992; Bolívia (Estado Plurinacional da) em 1993; Brasil em 1985; Chile em 1991; Colômbia em 1980; Costa Rica em 1986; Cuba em 1960; Equador em 1986; Guatemala em 1981; Honduras em 1994; México em 1994; Nicarágua em 1987; Paraguai em 1992; Porto Rico em 1994; República Dominicana em 1982; Uruguai em 1987; Venezuela (República Bolivariana de) em 1992; El Salvador em 1996; Panamá em 1995; Peru em 1996 (CEPAL, 2012).

b) Existam mecanismos ou processos institucionais que agilizem, conforme seja procedente, o planejamento descentralizado, a aplicação e a vigilância com vistas a alcançar a participação de organizações não governamentais e de organizações comunitárias, começando pelas de base;

c) Se disponha de suficientes recursos orçamentários e capacidade profissional;

d) Haja oportunidades de exercer influência na formulação de todas as políticas governamentais

Ao abordar a questão dos mecanismos para a promoção do avanço da mulher, os governos e outros agentes devem fomentar a formulação de políticas ativas e visíveis para a incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as políticas e programas de modo que, antes que se adotem as decisões, se realize uma análise de seus possíveis efeitos para um e outro sexo.

Fonte: Plataforma de Ação de Beijing (1995) *Apud* Cepal, 2017.

Segundo o Observatório de Igualdade de Gênero (OIG)¹⁷, estes organismos podem apresentar graus variados de institucionalidade ao serem instalados no poder executivo, sendo: níveis hierárquicos altos – quando possuem status de ministério; médios – quando instalados como uma secretaria ligada diretamente à presidência; ou baixos, quando criados como entidades dependentes de um ministério. Em 2017, 55% dos países latino-americanos possuíam MIM com alto nível hierárquico (Chile, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Paraguai, Peru, Bolívia, Venezuela, República Dominicana, Cuba, México e Nicarágua), 15% apresentavam nível hierárquico médio (Colômbia, Equador e Porto Rico) e 30% baixo (Argentina, Bolívia, El Salvador, Panamá, Uruguai e Brasil)¹⁸.

É relevante ressaltar que estes lugares na estrutura estatal não são fixos nem lineares, podendo variar de acordo com as disputas políticas e as conjunturas históricas em cada país. Na América Latina, quase todos os MIM criados nos contextos nacionais já passaram por algum tipo de alteração em sua estrutura estatal- tanto para ascender como para descender em seu nível hierárquico. Em diversos casos, a própria existência e continuidade destes organismos esteve fortemente ameaçada por mudanças nos governos, crises políticas ou econômicas, o que reflete uma instabilidade dos MIM a nível regional.

¹⁷ O Observatório de Igualdade de Gênero (OIG) é criado em 2007 por demanda dos Estados membros da CEPAL durante a Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, celebrada em Quito, Equador. A cargo da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, o OIG analisa e torna visível o cumprimento de metas e objetivos internacionais em torno da igualdade de gênero e produz informes periódicos com informações regionais que permitem diagnósticos sobre as desigualdades entre homens e mulheres. Informações em: <https://oig.cepal.org/pt/o-observatorio>. Consultada em 8 de julho de 2019.

¹⁸ Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/nivel-hierarquico-dos-mecanismos-o-avanco-da-mulher-mam>. Acesso em 28/11/17.

No Brasil, por exemplo, a Secretaria Nacional de Políticas para as mulheres (SPM), criada em 2003 como uma secretaria especial ligada à Presidência da República, transforma-se, em 2011, em um Ministério, alcançando assim o mais alto nível na estrutura estatal; em 2015 integra-se aos ministérios de Igualdade Racial e Direitos Humanos e, em 2016, é sub-allocada como uma secretaria ligada ao Ministério da Justiça, passando a identificar-se como um mecanismo com o mais baixo nível hierárquico. Em 2018, mantém este status ao integrar-se ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

No Chile, por sua vez, o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM) é criado em 1991 já no primeiro governo democrático pós-ditadura militar, como parte dos acordos políticos durante o processo de transição/redemocratização nacional, estabelecendo-se como subordinado ao ministério de desenvolvimento social (à época *Ministerio de Planificación y Cooperación*), portanto ocupando o mais baixo nível hierárquico. Permanece com este status por 25 anos e, em 2015, alcança um maior nível hierárquico na estrutura estatal com a criação do *Ministerio de la Mujer y Equidad de Género* (Lei 20.820/2015).

No contexto latino-americano, os momentos de trocas de governo são especialmente relevantes para determinar tanto o nível hierárquico como a continuidade ou não destes organismos na estrutura estatal, bem como orientar seus princípios e ações. Tais alterações não significam necessariamente retrocessos; podem, em determinadas conjunturas, representar o fortalecimento destas estruturas no aparato estatal. Entretanto, o Observatório de Igualdade de Gênero salienta que “estas mudanças de status, que expressam a vontade política presidencial, podem incidir negativamente no cumprimento das agendas na medida em que implicam a exclusão de alguns temas, a inclusão de outros e desvirtuam suas funções de coordenação de políticas públicas, além de perdas em sua posição hierárquica e seu orçamento” (CEPAL, 2011:57). Evidencia-se, neste sentido, uma relativa volatilidade a que estão sujeitos os MIM, muitas vezes expostos e dependentes da vontade política dos governos de turno, o que se percebe tanto em escala nacional como local (estados e municípios).

Como expresso na Plataforma de Beijing, um fundamento central nas propostas de criação dos MIM é a ideia de um organismo *articulador* de políticas, capaz de integrar serviços e políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação dos governos, orientando-as ao combate às desigualdades entre homens e mulheres. Este princípio articulador tem como pilar a estratégia de *transversalização*. De acordo com o *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* (ECOSOC),

Transversalizar a perspectiva de gênero é o processo de valorizar as implicações que tem para os homens e mulheres qualquer ação planejada,

trate-se de legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para conseguir que as preocupações e as experiências das mulheres, assim como as dos homens, sejam parte integrante da elaboração, implementação, controle e avaliação das políticas e dos programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de modo que as mulheres e os homens possam beneficiar-se deles de igual forma e não se perpetue a desigualdade. O objetivo final da integração é conseguir a igualdade dos gêneros. (CEPAL, 2012:58).

Baseados neste princípio, os MIM desenvolvem distintas estratégias para que a perspectiva de gênero seja considerada nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas nas áreas de trabalho, educação, economia, planejamento, segurança, etc. No sentido de alcançar estes objetivos, em muitos países estabelecem-se comissões interministeriais, espaços de diálogo e negociações entre atores estatais de distintos ministérios para pensar a articulação de políticas que considerem as discriminações de gênero e promovam os direitos das mulheres.

No Chile, por exemplo, no marco do 2º Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (2000-2010), cria-se o *Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades* que tem como objetivo assegurar que as políticas para igualdade de gênero sejam incorporadas ao programa político de cada ministério através dos ‘Compromissos Ministeriais de Igualdade de Oportunidades’ assumidos. A partir de 2002, incorpora-se o Sistema de Enfoque de Gênero ao *Programa de Mejoramiento de la Gestión* (PMG)¹⁹ com o intuito de garantir maior comprometimento e monitoramento às ações de cada ministério.

Esta experiência chilena tem sido considerada uma ferramenta efetiva, uma vez que permite monitorar o cumprimento de metas estabelecidas em cada ministério com relação à inclusão de um enfoque de gênero em suas ações e oferece incentivos aos funcionários para que se comprometam e cumpram com a implementação destas propostas. Entretanto, é importante atentar a que a inclusão da perspectiva de gênero está condicionada ao entendimento e interpretação por parte de cada organismo, podendo consistir basicamente na separação de informações por sexo, inserindo a categoria mulher na produção de dados e informes, sem que tenha havido nenhuma mudança prática ou substantiva nas formas em que operam as políticas ou na adoção de novas medidas neste sentido.

No Brasil, cria-se em 2005 o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, composto por 30 órgãos governamentais e três representantes do Conselho nacional de

¹⁹ Estes mecanismos serão analisados mais adiante no Capítulo 3.

políticas para as mulheres (CNDM). Ademais, a criação e fortalecimento de mecanismos de gênero no interior de cada organismo contribui para transversalizar a perspectiva de gênero nas políticas nacionais. Segundo a SPM (2016:07), em 2015, totalizavam-se 18 mecanismos de gênero nos organismos do poder executivo federal.

Estes comitês, bem como os acordos e negociações deles resultantes, podem apresentar um caráter mais ou menos institucional e variam, igualmente, de acordo com o contexto histórico e político de cada país. Em muitos casos, seu funcionamento e atuação não estão garantidos por meio de medidas formais ou legais; assim, dependem de fatores conjunturais, político-partidários ou até mesmo, de acordos pessoais, o que coloca em risco a efetividade e continuidade das ações fundamentadas nestas estratégias.

Em seu papel central de articuladores de políticas, os MIM orientam-se principalmente aos processos de negociações interministeriais, que demandam o esforço contínuo de legitimar-se enquanto organismo estatal frente aos demais ministérios e à sociedade civil. A partir destes esforços, em parceria com um ou mais ministérios têm executado políticas relevantes e de grande impacto, como foram no Brasil as políticas de documentação de mulheres rurais e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres.

Outra importante contribuição dos MIM latino-americanos tem sido o esforço em transversalizar verticalmente as políticas de gênero no Estado, ou seja, impulsionar a criação e fortalecimento de mecanismos locais (estaduais e municipais) de políticas para as mulheres, contribuindo desta maneira tanto para a inclusão de problemáticas e demandas locais e específicas das mulheres a partir de seus territórios, como para solidificar a inclusão da perspectiva de gênero como uma política de Estado, resistente às crises e mudanças governamentais. O Brasil é um exemplo neste sentido: desde a criação da Secretaria Nacional, em 2003, o número de Organismos locais (municipais) de Políticas para as Mulheres foi significativamente ampliado, passando de 13, em 2004, para 796 em abril de 2016, estando presentes em praticamente todos os estados do país (SPM, 2016).

Para além das parcerias e articulações interministeriais, os MIM têm atuado como executores ou coordenadores diretos de programas, ações e campanhas. Tais iniciativas concentram-se principalmente na área de combate à violência contra as mulheres, que permanece como tema prioritário e, em menor escala, nas áreas de incentivo à autonomia econômica e política. Nestas ações, destacam-se as parcerias com ONGs feministas, especialmente nos processos de execução e monitoramento, e com organizações internacionais e governos locais para financiamento e elaboração dos programas.

Em alguns casos, a existência prévia de núcleos de gênero dentro de ministérios específicos – como o de saúde ou de desenvolvimento agrário, no Brasil – facilita os processos de negociação para o desenvolvimento de políticas promotoras dos direitos das mulheres, destacando-se invariavelmente as áreas relacionadas às políticas sociais (em detrimento de políticas de infraestrutura, economia, planejamento, etc.). A constatação de que os MIM têm obtido maior sucesso em realizar acordos e ações conjuntas com ministérios das áreas sociais e têm obtido pouca abertura para influenciar políticas nas áreas econômicas, de planejamento ou de infraestrutura destaca-se como ponto comum entre as experiências latino-americanas.

Apesar de constituir-se numa proposta transformadora das formas de atuação dos Estados, superando o formato de políticas setoriais e pouco integradas, em muitos países da América Latina, a estratégia de transversalização têm representado, na prática, a falta de autonomia dos MIM para *executar* políticas públicas para as mulheres (considerando a ênfase em sua função de articuladores e não de executores). Com a relevante (e hercúlea) missão de influenciar e interferir concretamente nas políticas elaboradas no âmbito dos demais ministérios, em muitos casos os MIM recebem reduzidos recursos no que se refere à estrutura, pessoal e financiamento, apesar de haver uma tendência de incremento no orçamento ao longo dos anos (CEPAL, 2011; 2017; SPM, 2016).

Outra dificuldade comum na região tem sido identificar todos os recursos direcionados às mulheres pelos organismos estatais; neste sentido, a experiência mexicana de implementação de um sistema de ‘gasto etiquetado de gênero’ tem sido pioneira e de certa forma exitosa em mapear todas as ações estatais direcionadas à promoção dos direitos das mulheres, combate à violência e incentivo à igualdade de gênero²⁰.

Além do objetivo de transversalização, outro pilar importante que caracteriza os processos de estabelecimento dos MIM na América Latina é a proposta de participação ativa e envolvimento da sociedade civil nos processos de construção, implementação e monitoramento das políticas públicas para as mulheres. Os principais mecanismos de ampliação da participação se dão a partir do estabelecimento de conselhos e fóruns, além da

²⁰ Implementado desde 2008 no México, o gasto etiquetado é uma ferramenta que incorpora ao sistema de *Presupuestos de Egresos de la Federación* uma cláusula que designa e orienta recursos específicos à atenção de necessidades das mulheres e à igualdade de gênero, viabilizando a implementação de políticas públicas nestes temas. Ver: *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. Observatorio de Igualdade de Género de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Agosto de 2013. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres_en_mexico_esp.pdf. Consulta em 29 de janeiro de 2018.

realização de conferências (nacionais e locais) que proporcionam espaços de debates em torno à construção, aplicação e monitoramento de políticas para as mulheres.

Praticamente todos os países latino-americanos (com exceção de Argentina e Cuba²¹) formularam seus Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (ou de Igualdade de Gênero), onde constam as prioridades e linhas de ação que servem para orientar programas e políticas coordenadas pelos MIM. Em alguns países, destacadamente Brasil, Peru, Uruguai e México²², estes planos são construídos a partir de amplos processos participativos, com um relevante protagonismo de mulheres de diversas organizações da sociedade civil e setores dos governos.

Os processos participativos experimentados em distintos países significam experiências de grande fôlego no processo de construção de uma cultura política mais democratizante. Entretanto, revelam suas debilidades frente à coexistência com antigas formas de fazer política, que parecem resistir e predominar sobre as tentativas de renovação. As Conferências Nacionais de políticas para as mulheres no Brasil (2004, 2007, 2011 e 2016), por exemplo, fizeram parte de um processo nacional (e local) de ampliação da democracia participativa e inclusão de novas vozes e atores da sociedade civil nos processos de construção de políticas públicas. Estas experiências transformadoras revelaram importantes avanços nos debates, porém permaneceram explícitas as debilidades e ambiguidades relativas aos avanços efetivos proporcionados por estes processos²³.

Há, ainda, experiências nacionais em que estas formas de participação adquirem um caráter mais formalizado (e menos prático) ou se limitam a assessorias profissionalizadas ou decisões intrapartidárias, materializando-se em processos mais restritos que envolvem majoritariamente a participação de atores estatais e mecanismos pontuais de consultas populares. Nestes casos, como ocorre na Venezuela e no Chile, os planos de igualdade aparecem como parte dos programas de governo, desenhados pelos aparatos técnicos dos

²¹ De acordo com a CEPAL, Cuba e Argentina têm planos setoriais, “por exemplo nas áreas de educação ou saúde, e desde o Estado implementam políticas públicas e ações que visam avançar em matéria de igualdade de gênero e contam com experiências e resultados que têm se relevado como aportes no marco regional de igualdade de gênero” (CEPAL, 2017:19).

²² No Peru, a elaboração do *Plan Nacional de Igualdad de Género* contou com a participação de 17 setores governamentais e sete organismos constitucionalmente autônomos, 25 governos regionais e 19 organizações da sociedade civil. No Uruguai, mais de 3 mil mulheres representantes de organizações sociais de 214 localidades de todo o país, em conjunto com diversos organismos governamentais, elaboraram o *Primer Plan de Igualdade de Oportunidades y Derechos 2007-2011*. No México, para a elaboração do PROIGUALDAD 2013-2018, o Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) convocou um Foro de Consulta, que contou com a participação de 600 pessoas entre representantes da sociedade civil e Estado (CEPAL, 2017:25).

²³ A este respeito, ver: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Roberto Rocha Pires (org.) Brasília: IPEA, 2011. V.7 (Diálogos para o Desenvolvimento).

partidos, muitas vezes envolvendo a contratação de ONGs ou especialistas feministas, sob responsabilidade dos MIM.

Em linhas gerais, estes planos – bem como a atuação dos MIM – estabelecem eixos de ação que se fundamentam em uma noção básica, porém não isenta de controvérsias, de que para alcançar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres é necessário promover a autonomia física, econômica e política das mulheres. O conceito de autonomia é definido pela CEPAL como:

requisito indispensável para o exercício pleno dos direitos humanos e para alcançar a igualdade. (...) Na perspectiva de gênero, a autonomia tem sido definida como “o grau de liberdade que uma mulher tem para poder agir de acordo com suas escolhas e não com a de outros. Neste sentido, há uma estreita relação entre a conquista de autonomia das mulheres e os espaços de poder que possam instituir, tanto individual como coletivamente. O grau de autonomia de um sujeito singular é inseparável do grau de autonomia do grupo social a que pertence (CEPAL, 2017:11-12).

Um dos principais problemas diagnosticados pelo Observatório de Igualdade de Gênero (OIG), que monitora as ações dos MIM periodicamente em todos os países da região e do Caribe, é a falta de recursos destinados pelos governos nacionais para a aplicação das ações previstas nestes planos. Em muitos casos, os PNPM não são incluídos nos planejamentos orçamentários e recebem escassos recursos para sua execução; assim, a viabilidade das ações depende de estratégias como financiamento de agências internacionais e negociação contínua com ministérios responsáveis.

Destaca-se, ainda, a dificuldade em obter informações sobre os orçamentos – montantes e porcentagens – destinados anualmente à execução de ações e políticas estatais que promovem a igualdade de gênero e a insuficiência e precariedade de mecanismos de monitoramento, dos sistemas de indicadores e seguimento. Segundo o Observatório: “pode-se assegurar, de maneira *precisa*, que o orçamento designado é insuficiente para prevenir, sancionar e reparar o feminicídio, a violência sexual e o abuso sexual, entre outras formas de violência de gênero, e que os amplos avanços legislativos *não têm* uma correlação direta com o gasto” (Idem, p. 62).

Isto significa que muitas das prioridades e linhas de ação previstas nos planos e construídas a partir da participação e grandes esforços por parte dos MIM e dos movimentos feministas e de mulheres não encontram condições objetivas para efetivarem-se enquanto ações e políticas estatais, o que revela por sua vez um escasso comprometimento por parte dos Estados no sentido de efetivação dos planos e põe em xeque as possibilidades criadas pelos processos participativos em torno à construção destes planos. Não obstante o descompasso

entre compromissos assumidos e a efetivação deste em medidas concretas, considera-se a relevância dos processos de construção e articulação política proporcionados por estes espaços. Entretanto, a recorrente falta de recursos e inviabilidade de concretizar os compromissos têm se destacado com um ponto negativo para os processos democrático-participativos em muitos países da América Latina.

1.3.2 Organismos de Políticas para as Mulheres: Arenas de/em disputas

Como mencionado anteriormente, as lutas das mulheres latino-americanas para inserirem suas demandas nas agendas governamentais, bem como os processos relativos à institucionalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas, têm sido temas caros e contenciosos para os movimentos feministas e de mulheres, desenvolvendo-se fortemente marcadas pelas relações de colaboração e/ou conflitos com os governos, mediadas em grande parte por partidos políticos (em sua maioria de esquerda).

O estabelecimento de um OPM em nível nacional constitui uma conquista nas arenas institucionais e um ponto de partida para pensar a elaboração de políticas públicas integradas, com perspectiva de gênero e que promovam o exercício dos direitos das mulheres. Entretanto, as experiências regionais demonstram que esta perspectiva transformadora não está dada tão somente com a criação destes organismos; que em conjunturas governamentais conservadoras, estes mecanismos podem operar a partir de uma lógica assistencialista, reproduzindo ou reforçando modelos de divisão sexual do trabalho e mecanismos de hierarquização entre os sexos.

A necessidade de esforços contínuos de negociação interna e o reduzido poder de influência dos OPM desenham uma conjuntura de dificuldades e desafios tanto em relação à garantia de condições para sua existência, continuidade e factibilidade de suas ações como ao direcionamento e à perspectiva que orientarão ações e programas próprios e/ou em parceria com outros organismos estatais.

Como destacado acima, os períodos de alternância ou trocas de governos são momentos cruciais que de muitas maneiras interferem e determinam o lugar atribuído ao OPM na estrutura estatal, os recursos a eles designados, bem como a orientação de suas ações, podendo fortalecer ou enfraquecer a capacidade de ação (e de transformação) destes mecanismos, e direcionar a orientação das políticas para as mulheres por um viés mais ou menos conservador ou progressista. Os momentos de crise econômica (interna ou externa) também têm se demonstrado, na região, conjunturas de risco que podem representar o

enfraquecimento ou até mesmo inviabilizar a existência destes mecanismos, uma vez que não se incluem como áreas prioritárias para a ação e orientação de recursos estatais.

Neste sentido, os MIM podem ser considerados arenas que estão permanentemente *em* disputa, uma vez que sua existência e possibilidades de ação não estão dados apenas com a sua criação e estabelecimento na estrutura estatal, mas dependem e de fato variam de acordo com as forças políticas, as conjunturas históricas e econômicas em que se inserem, e as correlações de poder estabelecidas nas configurações (muitas vezes complexas) dos governos.

Outrossim, os MIM são, essencialmente, arenas *de* disputas, no sentido de serem um locus central de debates e conflitos em torno a significados e sentidos, tanto nos diálogos e negociações intragovernamentais, como frente aos processos de interpretação e ‘tradução’ das demandas colocadas pelos movimentos feministas e de mulheres construídas, elas próprias, mediante processos conflitivos e embates internos aos movimentos sociais.

O empenho em inserir nas políticas públicas uma perspectiva feminista - que ultrapasse e se distancie de uma abordagem assistencialista, considere as desigualdades entre os gêneros, desafie os mecanismos de hierarquização e subordinação e seja capaz de contribuir para criar condições para o exercício pleno da cidadania e dos direitos das mulheres, respeitando e valorizando suas diferenças – tem sido um desafio primordial para os MIM. Como espaços de tensões, contradições e ambiguidades por excelência estas têm sido arenas de lutas às quais os movimentos feministas e de mulheres têm recorrido e orientado suas demandas.

Como arenas em permanente disputa, os MIM constituem um lugar de diálogos e negociações intragovernamentais e entre Estado e sociedade civil, para a construção e consolidação de políticas públicas que promovam igualdade de gênero e os direitos das mulheres. Assumem uma posição complexa (senão ambígua) em sua própria definição, ao serem simultaneamente um importante aliado do movimento e um “defensor leal do governo” (Montaño, s/d). Este lugar complexo implica tensões, contradições e ambiguidades que perpassam (e muitas vezes se distanciam) dos projetos transformadores e revolucionários dos quais se originaram, de alterar as estruturas patriarcais que organizam tanto o Estado como a sociedade por meio da instauração de uma nova perspectiva de gênero nas políticas públicas.

Sob uma perspectiva crítica, pode-se interpretar que suas grandes conquistas revelam, paradoxalmente, suas maiores debilidades. A necessidade de estabelecer consensos entre os mais diversos atores estatais impõe uma adequação dos discursos que visam à construção de autonomia das mulheres e ao exercício pleno de seus direitos. A recente

aprovação da legislação sobre aborto no Chile (Lei 21.030, de 14 de setembro de 2017) é um exemplo nítido desta condição: apesar de constituir-se claramente como um importante passo adiante ao regulamentar o aborto em três casos específicos: anencefalia, risco de vida para a mulher e estupro, é uma medida intrinsecamente limitada e que não reconhece as mulheres enquanto sujeitas de direitos, senão que mantém uma lógica de dominação e determinação sobre os corpos femininos e as possibilidades de escolhas das mulheres.

A inegável importância de pautar temas de extrema gravidade e difícil consenso nos debates públicos e políticos revela resultados de grandes esforços de lutas que certamente representam conquistas no terreno institucional; entretanto, a reivindicação pelo “direito a ter direitos” restringe-se ao manejar-se no terreno do possível e circunscrever demandas a consensos e vontades políticas.

No complexo equilíbrio entre defender posturas e interesses governamentais e ser um porta-voz (e uma via possível) para as demandas sociais das mulheres nos contextos institucionais, os OPM têm sido capazes, em algumas experiências, de sobrepor a perspectiva de direitos sobre a lógica assistencialista comumente adotada quando se trata de políticas para as mulheres; entretanto, permanecem ações pontuais e um caráter muitas vezes ambíguo, o que demonstra que a transversalidade e o compromisso estatal/governamental com a igualdade de gênero demandam ainda um longo e desafiante caminho (se é possível conceber um ponto utópico/ideal de chegada, ao imaginar a possibilidade de um comprometimento governamental efetivo).

Inseridos e conformados intrinsecamente por estas ‘tramas’, os OPM têm-se constituído desde a década de 1990, na América Latina, como um locus central de intersecção entre ação feminista e ação estatal. Tais relações remontam aos expressivos e disruptivos debates enunciados já no início dos anos 80 durante os primeiros encontros feministas latino-americanos, que marcaram uma importante tensão entre os movimentos feministas e de mulheres da região frente ao tema da institucionalização de suas demandas e das possibilidades de avanços ou cooptação que este complexo movimento de proximidade com o Estado poderia representar.

Dentre as principais formas de interações estabelecidas entre estes mecanismos nacionais criados na estrutura estatal e os movimentos feministas e de mulheres destacam-se: a entrada de feministas em cargos de gestoras de políticas públicas; o estabelecimento/abertura de espaços participativos para debates e encontros entre atores estatais e sociedade civil; a contratação de ONGs feministas para a execução de programas governamentais; consultorias de especialistas (acadêmicas e núcleos de estudos de gênero)

para elaboração de agendas e avaliação de ações; e a coexistência de formas de colaboração e de enfrentamento (marchas, protestos, petições, greves, etc.), considerados elementos fundamentais para fortalecer o poder de pressão e negociação dos MIM.

A presença e ação de militantes no interior de organismos do Estado têm sido objeto de análise das teorias feministas em contextos diversos e sob distintas perspectivas²⁴. Em 1995, autoras de aproximadamente vinte países europeus e norte-americanos criam uma rede de estudos sobre políticas de gênero e Estado, denominada *Research Network on Gender Politics and the State* (RNGS), com o objetivo de analisar as interfaces entre movimentos feministas e as novas agências estatais de políticas para as mulheres criadas a partir dos anos 1960 em contextos democráticos ocidentais e pós-industrializados²⁵. Autoras ligadas a esta rede utilizam o conceito de “feminismo estatal” (*State Feminism*) para descrever como os Estados alteram suas políticas no sentido de promover relações de gênero mais igualitárias a partir de uma aliança entre movimentos feministas e de mulheres e agências estatais de políticas para as mulheres.

De acordo com Mazur e McBride (2010:03), a questão central dos estudos é “se, como e porquê organismos de políticas para as mulheres têm sido parceiros efetivos para os movimentos de mulheres e suas atoras em obter acesso a arenas de decisão política e influenciar os resultados políticos”. Ao focar principalmente nas relações entre os OPM e os movimentos feministas e de mulheres, as teorias sobre “feminismo estatal” diferenciam estrutura e processos, ressaltando que a existência de um organismo estatal por si só não significa necessariamente a ocorrência desse fenômeno, apesar de estas agências serem consideradas um eixo central para o *gender mainstreaming*.

As autoras questionam, ainda, em que medida a criação e estabelecimento dos mecanismos nas estruturas estatais têm respondido às demandas dos movimentos sociais ou às exigências de modernização do Estado propostas por agências da ONU, pontuando que “ter um mecanismo de políticas para as mulheres é considerado atualmente como um fator essencial para um Estado democrático” (Mazur, McBride, 2012:658). Afirmam, assim, que os impactos reais nas condições das mulheres e de igualdade de gênero nos países latino-americanos variam muito de acordo com os contextos políticos de cada país.

²⁴ O termo ‘femocratas’, é cunhado no início dos anos 90 pelas australianas Watson (1990) e Eisenstein (1990) para referir-se às feministas que entram a trabalhar no Estado.

²⁵ Posteriormente, a fim de aplicar as metodologias e conceitos desenvolvidos no âmbito da RNGS a distintos contextos para além dos países ‘desenvolvidos’ do norte global, pesquisadores/as desenvolvem um projeto chamado *Going Global with State feminism*, por meio do qual analisam as realidades encontradas em países latino-americanos, africanos e asiáticos, confrontando a aplicabilidade dos conceitos e metodologias às realidades empíricas encontradas.

No mesmo sentido, Matos e Paradis (2014:109) atentam para o risco de que estas agências tornem-se um mecanismo meramente formal, com baixo impacto nas vidas das mulheres e nas políticas públicas: “Por parte dos governos, em muitas das vezes, os MIMs acabam por servir mais como resposta retórica às mulheres, que não compartilham com elas do compromisso profundo com as transformações nas desigualdades e hierarquias de gênero”.

Partindo do pressuposto de que a existência de uma institucionalidade no interior do Estado é um fator importante, porém insuficiente por si só para garantir políticas públicas que combatam as desigualdades de gênero e promovam os direitos das mulheres, torna-se interessante, como ferramenta de análise, considerar em que conjunturas- ou quais combinações possíveis de fatores conjunturais são capazes de produzir condições para que sejam alcançados resultados mais ou menos satisfatórios com relação aos conflitos e avanços que perpassam os processos de elaboração e implementação de políticas para as mulheres em distintos contextos.

Neste sentido, alguns fatores podem ser considerados chave para dimensionar as condições e possibilidades de incidência feminista na definição de políticas públicas para as mulheres, dentre eles: a orientação político-partidária da gestão governamental; a presença de feministas (mulheres ativistas) ²⁶ dentro das instituições burocráticas (secretarias, coordenadorias e outros ministérios); o grau de institucionalidade dos organismos de políticas para as mulheres (sua autonomia, recursos humanos e financeiros e possibilidades de atuação no Estado); a existência e funcionamento de comissões interministeriais ou núcleos de gênero em cada ministério; a relação entre sociedade civil e Estado (ou o nível de participação dos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas e os canais de diálogo existentes); e, por fim, o grau de articulação, poder de pressão, negociação e força política dos movimentos sociais frente ao Estado.

Passadas as primeiras décadas do estabelecimento destes mecanismos e da entrada de discursos de gênero no terreno institucional, é inevitável reconhecer a importância destes processos, os avanços (e também as debilidades) em transformar discursos e práticas hegemônicas. Entretanto, as análises críticas apresentadas (tanto por acadêmicas, como pelos movimentos sociais, pelas agências transnacionais e pelos próprios MIM nacionais) nos infligem a questionar e ressaltar a marginalidade e os limites dos espaços atribuídos e os alcances até agora atingidos ao longo dos caminhos percorridos. O sentido praticamente

²⁶ Acrescente-se a este ponto a necessidade de diversidade tanto nos espaços participativos abertos e como também entre aquelas que ocupam cargos de gestoras de políticas para as mulheres, como uma medida essencial para respeitar e garantir reconhecimento, espaço e voz para as diferenças, especificidades e diversidades entre as mulheres (negras, indígenas, rurais, quilombolas, lésbicas, trabalhadoras, com necessidades especiais, etc.).

unânime a que apontam diversas análises sobre o contexto latino-americano revelam estruturas democráticas frágeis, processos políticos com pouca transparência e, sobretudo, um comprometimento débil e uma inserção marginal da perspectiva de gênero nas políticas públicas.

1.3.3 Reconhecer os limites sem negar as possibilidades

“Não precisamos, pois, de álibis. Precisamos, sim, equacionar *bem* nossas conquistas e, *sem* medo, repensar os próximos espaços que queremos garantir - dentro e fora do aparelho de Estado” (Schumacher e Vargas, 2003, p. 362).

Os debates expostos brevemente neste capítulo demonstram que a inserção das questões de gênero e a promoção e garantia dos direitos das mulheres pelos Estados se inscrevem em processos de constantes disputas, que podem alterar-se significativamente de acordo com a correlação de forças que se configura nos espaços de poder e decisões políticas (parlamentários, executivos e judiciários). Revelam igualmente que a presença de um mecanismo institucional, mesmo que lhe seja atribuído o mais alto nível hierárquico, não garante a adoção de medidas efetivas de combate à violência contra as mulheres, promoção de direitos sexuais e reprodutivos, ou igualdade de oportunidades, para citar algumas questões relevantes. Como demonstrado por meio das análises trazidas, diversas experiências latino-americanas confirmam que há, no geral, uma reduzida capacidade de ação e poder de negociação conferidos a estes organismos, apesar de estarem presentes em todos os países da região.

Torna-se evidente o predomínio de uma visão pessimista com relação ao que representam os MIM na América Latina, como têm atuado, quais têm sido suas capacidades e potencial em avançar nos direitos das mulheres. Inclusive em documentos de organismos ‘oficiais’, tais como a CEPAL ou nos informes periódicos enviados pelos MIM para seguimento da Plataforma de Ação de Beijing, fica manifesto que os desafios se sobrepõem enfaticamente às possibilidades. Destacam-se, especialmente, a escassez de recursos (financeiros e humanos) e a falta de autonomia que limitam a capacidade de ações concretas e de influência nas demais áreas estatais.

Entretanto, é importante considerar que, em articulação com organizações feministas e de mulheres, os MIM têm aportado de forma positiva ao constituírem-se como uma porta de entrada para abordar as questões que atingem diretamente às mulheres a partir

de uma lógica de garantia de direitos. Assim, por exemplo, as leis de combate à violência contra as mulheres que haviam sido elaboradas como leis de violência intrafamiliar passaram a ser qualificadas como leis de feminicídio, o que visibiliza a violência de gênero e contribui para explicitar os crimes cometidos contra as mulheres pelo fato de serem mulheres. Outra importante conquista decorrente das ações destes mecanismos tem sido a produção de dados e estatísticas que permitem visibilizar as violências de gênero, bem como documentar, articular e providenciar medidas de atendimento a mulheres em situação de violência (que em muitos casos tem representado esforços em articular e garantir a atuação de distintos mecanismos estatais para um atendimento integral e de qualidade).

Os avanços mais significativos concentram-se na área de combate à violência, por ser uma demanda relevante e urgente, mas também pela maior aceitação por parte dos poderes constituídos, recebendo portanto maiores recursos no total do orçamento destinado às políticas para as mulheres. A partir destes espaços invariavelmente reduzidos e majoritariamente marginais ações significativas têm sido postas em prática, apesar da predominância de um modelo focado em programas e projetos, de caráter pontual e duração determinada. De acordo com a socióloga latino-americana Magaly Pineda (2005),

Não podemos seguir deixando que o mecanismo nacional de políticas para as mulheres seja o único responsável pela aplicação da Plataforma de Beijing. O mecanismo é impulsor, promotor, coordenador, articulador, mas são os Estados os responsáveis. Requeremos que toda a infraestrutura do Executivo, do Parlamento, do poder local esteja permeada por estas responsabilidades.

Dizemos que não nos conformamos com um Ministério da Mulher; não é suficiente que aumentem um pouquinho o orçamento. O que precisamos é que as articulações do Ministério de Desenvolvimento, de Saúde Pública, de Justiça, de Economia, etc., com o Ministério da Mulher sejam claras; que nossas demandas entrem nos planejamentos anuais dos governos ou, ainda mais, já desde o início, nos programas dos partidos políticos que disputam o poder. Eu não entendo um Ministério da Mulher fechado...²⁷.

A fala da feminista dominicana Magaly Pineda expressa de maneira clara e sucinta os principais limites e desafios à atuação dos MIM na estrutura estatal. Apesar de haver variações importantes segundo os contextos nacionais em que se inserem, estas têm

²⁷ Magaly Pineda (Bonder et all. 2015 *Apud* CEPAL, 2017:05). “No podemos seguir dejando que el mecanismo nacional de las mujeres sea el único responsable de la aplicación de la Plataforma de Beijing. El mecanismo es impulsor, promotor, coordinador, articulador, pero son los Estados los responsables. Requerimos que toda la infraestructura del Ejecutivo, del Parlamento, del poder local esté permeada por estas responsabilidades. Decimos que no nos conformamos con un Ministerio de la Mujer; no nos alcanza con que aumenten un poquito el presupuesto. Lo que necesitamos es que las articulaciones del Ministerio de Desarrollo, de Salud Pública, de Justicia, de Economía, etc., con el Ministerio de la Mujer sean claras; que nuestras demandas entren en las planificaciones anuales de los gobiernos o, aún más, ya tempranamente, en los programas de los partidos políticos que disputan el poder. Yo no entiendo un Ministerio de la Mujer cerrado”.

sido as principais barreiras que impedem que haja uma execução eficiente de políticas para as mulheres por parte dos Estados. Para Pineda, existe uma necessidade urgente de adoção de medidas que promovam o comprometimento efetivo dos demais ministérios e demais instâncias governamentais – não de maneira voluntária, como tem sido feito até agora, senão que enquanto um compromisso governamental a ser cumprido. A criação de mecanismos que efetivem e garantam a transversalização da perspectiva de gênero no aparato estatal é um ponto central para gerar condições para a execução de políticas públicas eficientes em combater desigualdades e garantir os direitos das mulheres.

Considera-se este um sentido positivo por meio do qual seria possível avançar no que se refere à institucionalização de ‘agendas de gênero’ na região, uma vez que esta responsabilização deveria ser compartilhada de maneira conjunta, envolvendo todos os poderes estatais o que, por um lado, tiraria uma enorme carga de trabalho dos MIM que dedicam grandes esforços, recursos e tempo em ‘convencer’ e fazer as articulações necessárias para criar condições efetivas para a execução de políticas; e, por outro lado, conferiria maior transparência e legitimidade às políticas públicas para as mulheres, uma vez que enquanto compromissos dos governos e dos governantes, não ficariam à mercê de negociações pessoais, trocas de favores ou moedas nos jogos políticos.

Entende-se, certamente, a legitimidade em haver variações na orientação de tais políticas, de acordo com as tendências ideológicas dos governos de turno, que determinam diretamente as possibilidades de negociação apresentadas, bem como a liderança e equipe técnica que compõem os MIM. A fala de Pineda sublinha a relevância da existência de canais constantes para diálogos e pressão por parte dos movimentos sociais no sentido de colocar suas demandas e exigir ações e posicionamentos dos organismos estatais. Se estes organismos têm uma estrutura e capacidade de ação garantidos e não estão sujeitos às oscilações políticas ou econômicas, estas disputas se darão em um terreno mais estável, adquirindo maior relevância, eficiência e legitimidade enquanto medidas institucionais.

Ainda de acordo com o expresso por Pineda, aumentar o orçamento dos MIM é uma medida insuficiente para garantir um compromisso efetivo com a inserção da perspectiva de gênero nas políticas públicas; é necessário mudar a forma marginal com que esta vem sendo incorporada aos aparatos estatais. A articulação não pode manter-se enquanto uma responsabilidade exclusiva a ser conquistada pelos MIM durante cada período governamental; deveria, antes, constar nos objetivos, metas e orçamentos de cada organismo estatal e nos planos dos governos como um todo. Estes seriam passos fundamentais no sentido de

reconhecer a busca por igualdade de gênero e por garantia dos direitos das mulheres latino-americanas como um compromisso estatal factível, para além dos ‘planos’ e ‘plataformas’.

Ao trazer uma análise comparativa das experiências desenvolvidas no Brasil e no Chile ao longo das últimas duas décadas, esta tese pretende iluminar como estes fatores apontados pela literatura operaram nestas conjunturas específicas. A promoção dos MIM na estrutura estatal por governos ‘progressistas’ revela as potencialidades e limitações enfrentadas neste período. Os casos do Brasil e do Chile mostram como a orientação político-ideológica das gestões influencia nas possibilidades de aproximar agendas dos movimentos sociais e dos governos, a partir de que fatores se dão esta aproximação e esta interação e, finalmente, quais as consequências diretas traduzidas em políticas públicas.

Os estudos de caso abordados revelam cenários em que os avanços e passos caminhados estiveram constantemente constrangidos por negociações e acordos políticos. Os MIM, apesar de lograr espaços políticos importantes na estrutura estatal – como ministérios, não ocuparam posições centrais tampouco se lhes atribuiu suficiente poder e legitimidade para levar a cabo sua missão de transversalizar a perspectiva de gênero no interior dos Estados, em geral pouco comprometidos com a promoção da igualdade de gênero. Se, por um lado, as experiências estudadas confirmam a permanência de parte das críticas levantadas, por outro, iluminam como distintas configurações produzem resultados diferentes, mais ou menos satisfatórios, abrindo espaço para refletir sobre as possibilidades de avançar, “mesmo que dentro dos moldes hegemônicos”, pressionando-os e desafiando-os ao promover novos patamares para pensar e desenvolver políticas públicas para as mulheres a partir de estruturas rígidas e resistentes às transformações.

CAPÍTULO 2 – O BRASIL À LUZ (E À SOMRA) DO ‘CICLO PROGRESSISTA’

2.1 Feminismos, partidos políticos e os dilemas da participação institucional no Brasil

“a SPM não surge do nada, nem ela é uma coisa que vem com a eleição do Lula. A SPM é uma consequência do movimento feminista dos anos 80, que a gente chamava que a grande questão era a entrada do feminismo no Estado” (Entrevista ex-gestora SPM. Agosto, 2017).

As estratégias de inserção no Estado para pressionar pela implementação de políticas para as mulheres não foram, certamente, consenso entre os movimentos feministas e de mulheres. Representaram, de fato, importantes rupturas neste campo político heterogêneo e diverso. Um ponto central de divergência foi (e continua sendo, em certa medida) a questão da dupla militância, partidária e nos movimentos feministas. O processo de reorganização partidária no início da década de 1980 abriu espaços para a formação de novos partidos de oposição, que passaram a elaborar distintos projetos sobre os rumos e diretrizes da nova democracia a ser implementada no país. Com isso, parte expressiva das mulheres que compunham a militância feminista no Brasil alinharam-se a organizações partidárias.

O projeto político apresentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), criado neste contexto de lutas pela redemocratização, ressaltava desde a década de 1980 a necessidade de criação de um organismo específico de políticas para as mulheres, responsável tanto pela incorporação de uma perspectiva transversal a todas as áreas de políticas públicas, para atuarem no sentido de combater as desigualdades nas relações de gênero, quanto pela elaboração e implementação de políticas específicas voltadas às mulheres, como as de combate à violência e atendimento integral à saúde.

A ideia de criar um organismo de políticas para as mulheres no interior do aparato burocrático de governo contrastava com a proposta apresentada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), outro importante partido político de oposição ao regime ditatorial que defendia, por meio das mulheres militantes, a criação de Conselhos da Mulher ou da Condição Feminina, que serviriam como uma interface de diálogo entre sociedade civil e Estado para pensar a elaboração conjunta de políticas públicas para as mulheres.

De acordo com Godinho (2007), ambas experiências foram postas em prática nos níveis municipal e estadual já no início dos anos 1980, quando estes partidos assumem governos e prefeituras sendo, posteriormente, replicadas em outros estados e municípios, com resultados distintos em cada contexto. No geral, avaliações críticas a estas experiências

pioneiras apontam que a proposta de incorporar a perspectiva de gênero no conjunto das políticas de governo nunca foi de fato incorporada pelas gestões governamentais como prioridade política desenvolvendo-se, portanto, à margem dos projetos políticos (Godinho, 2007).

A criação de Conselhos de Direitos da Mulher em algumas cidades e estados e o surgimento de novos interlocutores colocaram aos movimentos sociais a necessidade de repensar posicionamentos e estratégias frente ao Estado que se reconfigurava em uma Nova República. Segundo Souza-Lobo (2011[1988]:227), “duas posições se polarizaram: de um lado as que se propunham a ocupar novos espaços governamentais, de outro as que insistiam na exclusividade dos movimentos como espaços das feministas”. Neste momento, ocorre uma fragmentação importante no âmbito dos movimentos feministas e de mulheres a nível nacional, relatada na literatura²⁸ como um embate entre ‘militantes’ – aquelas que militavam em organizações partidárias e acreditavam na ocupação dos novos espaços democráticos como uma estratégia de luta - e ‘feministas’, que defendiam uma militância feminista apartada destas esferas de poder, consideradas cooptadoras das demandas e bandeiras dos movimentos.

Schumacher e Vargas (1993) relatam que a criação do Conselho estadual em São Paulo, em 1983, foi um momento em que se produziram debates acirrados e tensões internas ao campo dos movimentos feministas e de mulheres, principalmente em torno das relações que deveriam ou não ser estabelecidas entre ‘movimento autônomo’ e Estado. No contexto das primeiras eleições diretas para governos estaduais, segundo as autoras:

(...) as discussões se acirraram quando o grupo que apoiava o candidato do PMDB, junto com uma proposta de governo, propõe também a criação de um órgão específico, responsável pela proposição e defesa, dentro do aparelho de Estado, de políticas públicas relativas à mulher. Passada a eleição, em 1983 é criado em São Paulo (e também em Minas Gerais, embora num contexto distinto) o Conselho Estadual da Condição Feminina (...) Havia as que se recusavam a participar de qualquer organismo governamental por temerem a descaracterização de suas reivindicações pelo Estado e a institucionalização do que havia de "radical, criativo e revolucionário" no feminismo, provocando consequentemente a perda da autonomia do movimento de mulheres. Havia também as que, militantes do PT, compreendiam o papel do Estado na conquista de algumas reivindicações do movimento, porém, por razões mais partidárias que feministas, optaram por abster-se (p.351-352).

A partir destas experiências locais, organiza-se em São Paulo o seminário Mulher

²⁸ Alvarez (1999); Farah (2004); Souza-Lobo(1988), entre outras.

e Política, em 1984, e inicia-se uma articulação para impulsionar a criação de um Conselho Nacional; debates que se ampliam no âmbito do VII Encontro Feminista Nacional quando “o circo pega fogo” (Schumacher e Vargas, 1993, p.353). Segundo as autoras, o documento produzido neste encontro – a Carta de Belo Horizonte (abril de 1985), deixa transparecer a “posição dúbia do movimento” ao afirmar o veemente “repúdio à formalização do CNDM” e, logo abaixo, incluir como primeira exigência “a criação do CNDM mediante projeto de lei...” (Idem, p. 354), indicando as condições em que deveria dar-se sua criação e funcionamento. É neste contexto de intensos debates que se cria, em agosto de 1985, o CNDM, um passo histórico e significativo dos movimentos de mulheres brasileiras em direção à ocupação de espaços no âmbito da política formal, com a proposta e a ‘utopia’ de influenciar a formulação de políticas públicas para as mulheres. Segundo Maria Aparecida Schumacher:

Desembarcamos em Brasília trazendo na bagagem o ideário de autonomia do movimento de mulheres, suas reivindicações e, simultaneamente, a convicção da importância de ganhar espaços no Estado e a consciência do desafio e das dificuldades dessa tarefa. (Schumacher, 1989 Apud Schumacher e Vargas, 1993, p. 355)

De acordo com as autoras, durante seus primeiros anos, a atuação do CNDM esteve:

(..) muito mais voltada para a articulação com o movimento de mulheres do que com o próprio governo, do qual fazia parte. Teve o mérito de não haver jamais atuado partidariamente ou ter se transformado em cabide de empregos. Tampouco foi “maternalista”, na medida em que sempre devolveu aos grupos de mulheres a responsabilidade de pensar suas alternativas (p.359).

A partir desta experiência nacional, ampliaram-se campanhas e programas voltados às mulheres, destacadamente na área de saúde, com o desenvolvimento do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) e políticas de creches. Fomentou-se igualmente a criação de conselhos estaduais ao longo do país. O pacto democrático que fundou a Nova República no Brasil, entretanto, revelou rapidamente as intenções de grupos dominantes em manter restritos estes espaços de poder; já em 1989, devido a acordos decorrentes das trocas de governos, com apenas quatro anos de existência e atuação institucional, o CNDM perde espaço, representatividade e força política no âmbito do Estado.

Paralelamente, seguindo uma tendência latino-americana, os anos 1990 são marcados pela criação de ONGs feministas que passam a trabalhar com financiamento de grandes organizações internacionais e, mais adiante, em colaboração com o Estado na

construção, implementação e avaliação de políticas públicas, criando novos embates no campo político feminista, especialmente no que se refere à hegemonia e representação política. Para além dos embates, as ONGs feministas firmaram-se, no Brasil – assim como em outros países latino-americanos, como importantes referentes em ações e *lobbys* políticos voltados à promoção dos direitos das mulheres; tornaram-se um elo consistente e fundamental por onde se articulam atoras, grupos e coletivos, e transitam demandas, discursos e ações concretas em torno a pautas feministas²⁹.

A criação de organismos de políticas para as mulheres a partir da década de 1990 em muitos países da América Latina impulsionou um movimento de entrada de mulheres feministas para trabalhar como gestoras nestas agências estatais, tendo em vista a ampla experiência e conhecimento nas questões de gênero (Alvarez, 1998). Para além do reconhecimento de uma *expertise* para trabalhar com questões de gênero e direitos das mulheres, a existência de vínculos e redes entre agentes que passaram a ocupar as arenas estatais e as militantes feministas que são indicadas e aceitam assumir cargos de gestoras nas secretarias de políticas para as mulheres dos governos é também um aspecto relevante.

Principalmente durante o início dos processos de redemocratização, na relação entre Estado e sociedade civil, os partidos políticos aparecem como atores chave na articulação entre as demandas dos movimentos sociais e sua inserção como propostas ou programas de governo e a posterior concretização na forma de políticas públicas.

No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT), criado durante os anos 1980 com fortes bases nos movimentos sociais populares, entre os quais o movimento sindical, agrupações de bairro e os movimentos de mulheres, destaca-se por possuir, desde o início, em sua estrutura uma secretaria de mulheres que esforçou-se constantemente para incorporar a proposta de políticas para as mulheres e direitos igualitários ao projeto político do partido. De acordo com Macaulay (2006), o PT consolida-se na década de 1990 como o partido que “de maneira mais consistente, adotava e promovia a agenda feminista” (p.36).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, implicou uma maior presença de ativistas dos movimentos sociais dentro do aparato estatal e a criação e expansão de arenas participativas

²⁹ Muitas ONGs feministas criadas nesta época compõem o campo político feminista brasileiro com uma relevante atuação e papel político até os dias atuais, tais como: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, criado em 1981, na cidade de Recife, Pernambuco; o Geledés – Instituto da Mulher Negra, criado em 1988; a Rede de Desenvolvimento Humano (REDEH), criada em 1990, na cidade do Rio de Janeiro; o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), criado em 1989, em Brasília; Cunjã Coletivo Feminista, criado em 1990, na Paraíba; ONG Criola, fundada em 1992, com sede no Rio de Janeiro; a THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, criada em 1993, na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, entre outras.

no contexto brasileiro³⁰. Neste processo, em 2003 é criada a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM)³¹ como resultado de uma confluência de fatores internos e externos, entre os quais se destacam: o fortalecimento do protagonismo e das demandas dos movimentos feministas e de mulheres pela garantia de um espaço institucional para se pensar políticas públicas de gênero e para as mulheres; a pressão internacional pela adoção da perspectiva de gênero nas ações dos Estados; e a mudança (ainda que relativa) nas propostas e no projeto político nacional (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011), que passa a incentivar a participação da sociedade civil nos processos de decisão política.

A criação da SPM coincide, portanto, com um período de institucionalização da participação social, quando a proposta de democracia participativa se amplia nos espaços governamentais, materializando-se por meio da criação e fortalecimento de espaços de diálogos entre sociedade civil e Estado para a elaboração conjunta de planos de políticas públicas em distintas áreas.

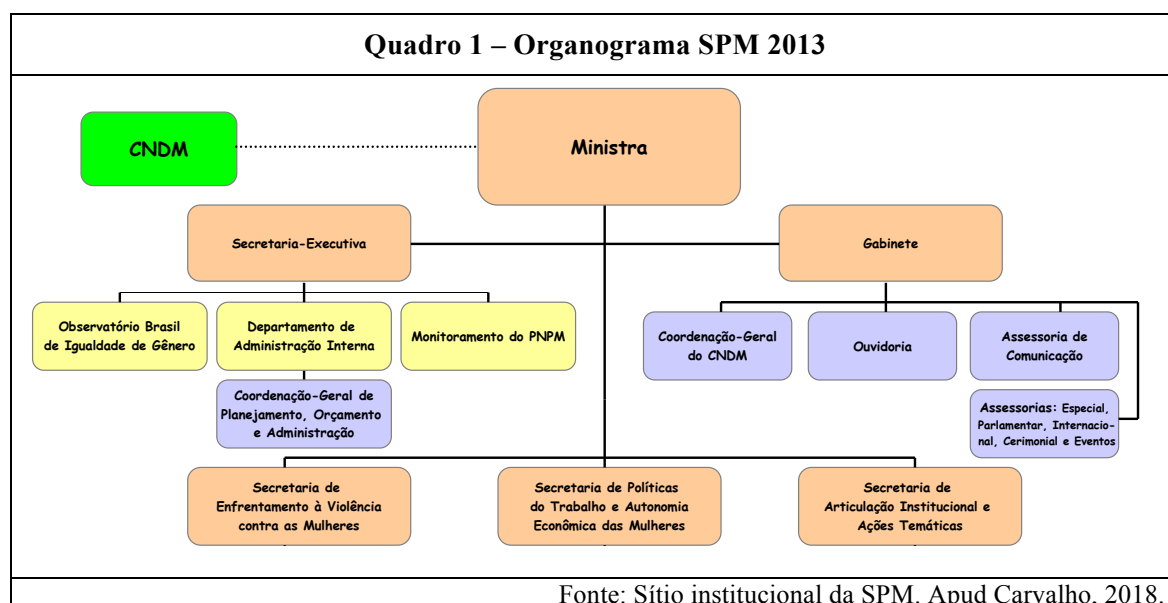
Este momento político representou tanto um processo de fortalecimento da proposta de democracia participativa, com a criação de novos espaços institucionais para o diálogo, como também uma abertura para se colocar em pauta uma “agenda feminista” nos espaços da política formal. A SPM pode ser tomada, neste sentido, como um mecanismo inovador no interior da estrutura institucional a ser mobilizado para pressionar e interferir “feministamente” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006:87) na definição de políticas públicas e nas agendas dos partidos e dos governos. Ao longo das últimas décadas, a SPM tornou-se um espaço de convergências e divergências para pensar as políticas de gênero e para as mulheres em nível nacional.

Reconfigurando e rearticulando discursos, estratégias e identidades no campo político feminista brasileiro (Gonzalez, 2013:116), a SPM propõe a construção de uma “Plataforma Política Feminista” (Brasil, 2010:47) para a elaboração e execução dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), a partir do diálogo e negociação com os movimentos sociais, principalmente durante as Conferências, Conselhos e Fóruns. Entre 2003 e 2016 foram realizadas quatro conferências nacionais - nos anos de 2003, 2007, 2011 e 2016, todas precedidas de um amplo processo de pré-conferências municipais e estaduais.

³⁰ Baseados na proposta de fortalecimento da democracia participativa, contida historicamente nos discursos do Partido dos Trabalhadores (PT), foram criados, ao longo do Governo Lula (2003-2010), conselhos, conferências, secretarias e ministérios, em diversas áreas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

³¹ Presidência da República, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

Desde a criação da SPM, o CNDM passa a formar parte desta estrutura, como explicita o Quadro 1, sendo um elo fundamental entre a nova arena estatal e movimentos feministas e de mulheres. Ao longo dos anos, a SPM passa por inúmeros processos de organização interna e infraestrutura. A partir de 2010, a titular da pasta da SPM torna-se Ministra de Estado; em 2012, são feitas modificações na estrutura e nos cargos, que contribuem para seu fortalecimento institucional junto ao governo federal (3º PNPM). Em sua formação última enquanto ministério, em 2013, a SPM contava com três secretarias temáticas: enfrentamento à violência; trabalho e autonomia econômica; e articulação institucional e ações temáticas, além da Secretaria executiva e do gabinete, ligados diretamente à ministra.



Desde 2013, a Secretaria passa por alterações relevantes em sua estrutura que refletem diretamente em sua agenda de fortalecimento e expansão das políticas para as mulheres em nível nacional. Em 2015, fusiona-se com outros dois ministérios da área das políticas sociais, conformando o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; em 2016, no marco do ‘novo’ governo, este mecanismo institucional de políticas para as mulheres associa-se ao Ministério da Justiça e Cidadania para, logo, ligar-se diretamente à Presidência da República, assumindo um reduzido nível hierárquico na estrutura estatal. Em 2019, sob um governo de extrema direita, passa a compor o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, comandado por uma pastora evangélica.

Diante das profundas transformações decorrentes da crise institucional e política que se instaurou no Brasil, interessa analisar como a existência da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) contribuiu para avançar na elaboração e execução de

políticas para as mulheres durante o período de 2003 a 2016 e quais são as perspectivas atuais para as políticas públicas para as mulheres frente ao novo cenário político. Dentre as questões que orientam os esforços de análise neste capítulo, consideramos:

É possível afirmar que nestes treze anos de existência a SPM tenha sido um espaço de ação feminista dentro do Estado? Como contribuiu para expandir a influência de ideias, discursos e práticas feministas na arena estatal? Quais foram as interlocutoras, as atoras visíveis e invisíveis capazes de influenciar ‘feministamente’ as políticas públicas para as mulheres executadas por estes organismos? Estiveram sempre vinculadas ao PT? O que foi possível construir a partir das experiências participativas ao longo desta década?

2.2 Vozes feministas na/da SPM

Como exposto acima, a SPM não inaugura o dialogo entre feminismos e Estado no Brasil. Porém, certamente, transforma estas relações ao constituir-se em um espaço que propõe modificar a própria estrutura e lógica de funcionamento estatal na qual se insere, expressando entre seus objetivos a proposta de inserir uma perspectiva *feminista* nas políticas públicas. Objetivo movido principalmente pela presença de mulheres identificadas com o feminismo nos cargos de gestoras e pela proximidade entre governo e parte expressiva do campo político feminista brasileiro. A abertura de espaços participativos proporciona e viabiliza a intensificação dos trânsitos de discursos, demandas e propostas do âmbito da sociedade civil, movimentos feministas e de mulheres para o interior do Estado.

Tatagiba e Abers (2014) utilizam o conceito de ‘ativismo institucional’ para descrever “o que as pessoas estão fazendo quando passam a trabalhar nas burocracias governamentais com o propósito de avançar nas agendas ou projetos políticos propostos pelos movimentos sociais”. De acordo com as autoras,

(...) Esse tipo de ativismo envolve um esforço artesanal para promover mudanças nas rígidas estruturas burocráticas e sob poderosos e constantes constrangimentos políticos (...) as conexões com as redes de movimentos sociais proveem tanto recursos como obstáculos para o ativismo dentro do Estado (...) estas conexões ajudam ativistas a mobilizar uma ampla gama de recursos (conhecimentos, contatos, informações, prestígio, e outros) uma vez que elas estão trabalhando dentro do Estado, mas também impõem limites em como elas podem fazê-lo (Tatagiba e Abers, 2014, p.02).

Este conceito pode ser útil para abordar estas formas de atuação e militância feministas que expandem os limites anteriormente definidos pelas teorias dos ‘novos

movimentos sociais’, alargam as fronteiras e questionam as separações rígidas entre sociedade civil e Estado, uma vez que ativistas passam a trabalhar como gestoras.

A SPM encontra terreno fértil para o “ativismo institucional” uma vez que o campo feminista brasileiro desenvolve-se a partir de uma pluralidade de espaços e estratégias, convergentes e conflitivos, que proporcionam ‘ferramentas’ distintas na composição desta nova arena a nível nacional. Estes espaços, não obstante, atraem essencialmente feministas acadêmicas, de ONGs e com identificação político-partidária. Recria-se, em certo aspecto, neste contexto institucional, uma ‘hegemonia política’ interna ao campo político feminista, vinculado a um ‘feminismo profissionalizado’, composto majoritariamente por mulheres brancas, escolarizadas, maiores de 40 anos, vinculadas a partidos políticos. Um perfil que é, de certa forma, previsível tendo em vista o contexto institucional em que se inserem ao compor quadros governamentais, os quais exigem certas ‘competências’ que remetem às ‘feministas profissionalizadas’, tais como habilidade em lidar com burocracias e normas, além da afinidade com o governo de turno.

Neste caso, as ‘feministas do PT’ – salientando que não há apenas uma corrente e que existem acentuados conflitos internos- jogam um papel central, ao serem, desde a década de 1980, protagonistas/atoras relevantes no campo feminista brasileiro e transnacional, tecendo redes importantes de incidência e articulação com outros movimentos sociais igualmente identificados com o partido³², além de trazer experiências anteriores de construção de políticas para as mulheres em gestões municipais ou áreas específicas, como saúde e violência. É relevante, portanto, conhecer esta história ativista/militante/profissional por trás de cada uma destas gestoras que passam a compor o quadro da SPM e ao mesmo tempo evidenciar o forte protagonismo que tem o PT no âmbito dos movimentos sociais, sendo inegavelmente uma das ‘caras’ do campo feminista brasileiro (para bem e para mal).

Não cabe aqui retomar os calorosos debates sobre autonomia, tão caros aos feminismos, mas evidenciar como ou em que medida a administração de governos de centro-esquerda no Brasil promoveu avanços nos debates e construção de políticas para as mulheres a partir da aproximação entre os campos feministas e estatal, não somente pelo fato de o partido governante pertencer ao ‘campo progressista’, senão por ser parte e compor, essencialmente, desde a sua fundação na década de 1980, o campo político feminista brasileiro

³² Como a Central Única de Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Movimento dos Sem-Terra (MST), entre outros.

São inúmeras as dificuldades e barreiras deste desafio que é/foi ser feminista e gestora estatal, ter o compromisso de responder a ambas esferas que muitas vezes apresentam objetivos, perspectivas e interesses contrários, que se chocam frontalmente e disputam entre si em um jogo de poderes desigual. Nesta espécie de ‘fogo cruzado’, muitas delas dispuseram-se a estar, ao longo de mais de uma década, construindo um capítulo particular nas experiências e histórias feministas no Brasil. Na visão de uma das ex-gestoras entrevistadas, “as feministas de governo não mais eram do que um deslocamento de quem estava na militância, de quem estava na academia, para dentro do Estado” (Entrevista, Agosto/2017), classificando as críticas e embates suscitados como “um ledô engano”. Nas palavras da ex-ministra da SPM:

A minha vivência no feminismo, e a minha experiência no feminismo como militante e como pesquisadora e como professora, e eu levei pra lá a experiência de ser vice-reitora e ser pró-reitora na Unifesp. Então eu casei as duas coisas. Imagina que a única queixa que esse golpista que tá lá fez na única reunião do Conselho foi que eu era muito feminista e que só tinha feminista lá, imagina, queria que eu pusesse quem? Eu tenho uma honra disso, isso pra mim é um elogio. Então eu escolhi as pessoas todas muito feministas, as equipes eram muito feministas. Com a Nilceia foi, com a Iriny também e na minha mais ainda. Na minha consolidou. Era como se fosse assim um critério básico, sabe quando você vai fazer um concurso? Eu não ia entrevistar, eu convidava, eu convidei... a Cida foi mantida, a Tatau também já estava lá, a Vera eu levei. E as outras, as diretoras... Tudo elas discutiam comigo, elas são todas feministas (Ex-ministra. Janeiro/2017)

Quando questionada se a SPM pode ser considerada um espaço para a militância feminista, a ex-ministra afirma:

Pode. Pode ser, com suas limitações. Não pense que é igual a sociedade civil, eu falo com muita tranquilidade. O direito à liberdade que você tem como militante feminista da sociedade civil de falar, de se expressar, é completamente diferente da liberdade que você tem como uma Ministra de Estado e como agente do governo; o governo tem uma diretriz e você participa.

(...) Eu tenho hoje, Débora, a maior tranquilidade em te dizer, eu chego com 72 anos ocupando o pico do que uma militante poderia, com o apoio das mulheres, que foi o cargo de Ministra, por cinco anos, estaria lá até hoje se não tivéssemos sido golpeadas.

Mas a experiência de você colocar parte dos seus sonhos e transformar em políticas públicas, que vão atender milhares e milhares de mulheres, não tem o que dizer, é muito importante, muito importante. Mas também lhe dá a dimensão de que *você só pode ver o que não fez e o que faltou, fazendo*.

E uma coisa que para mim hoje é muito tranquilo, eu respeito totalmente aquelas que não aceitaram ir para o governo. Cada um tem seu lugar, eu custei aceitar (...) E foi uma das experiências mais ricas da minha vida e *só estando lá no meio do furacão*, no meio da implementação que você tem a noção do que é negociar! E do que é monitorar e controlar para não deixar passar nada....

Se a pergunta é ‘valeu a aposta?’ a resposta é um *rotundo* sim (seguramente positiva); esta incursão ao terreno ardiloso da estrutura estatal não foi somente uma conquista, parcial ou marginal, como comumente nos referimos, senão que o entrave de inúmeras batalhas, vividas, criadas e sustentadas cotidianamente por aquelas que puseram suas vidas-laborais e pessoais, suas ideias, convicções e seus corpos nestas verdadeiras batalhas cotidianas. Esforços, em muitos casos, ofuscados ou desdenhados tanto por parte das esferas governamentais como do campo da sociedade civil, destacadamente do campo político feminista, crítico a determinadas orientações das políticas de governo e impaciente frente a escassos e lentos resultados mensuráveis.

2.3 Processos participativos: ganhos, limites e arestas

Apesar de haverem sido criadas na década de 1930, durante os governos de Getúlio Vargas, as Conferências Nacionais expandiram-se notoriamente a partir de 2003; até então, experiências participativas desenvolveram-se majoritariamente a nível municipal. Segundo Avritzer (2013), “as conferências se tornaram uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas” mostrando-se capazes de “pautar importantes inovações introduzidas pelo governo federal” (p.11). As conferências são definidas pelo autor como:

uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional (p.12).

As Conferências nacionais são momentos-chave para a efetivação da proposta de construção conjunta de políticas públicas, com a participação da sociedade civil, a exposição das demandas e o esforço de construção de um plano nacional que inclua as necessidades de todas as mulheres, em sua diversidade, nos planos orçamentários e de execução do governo.

Para além do evento em si - onde convergem as demandas e vozes dos vinte e seis estados brasileiros e do distrito federal, com representação de múltiplos grupos de mulheres: negras, indígenas, do campo, da floresta, das águas, com deficiências, feministas, lésbicas, etc., em diálogo com representantes e gestoras estaduais e nacionais, - é relevante o processo

anterior à conferência nacional, ou seja, os esforços e mobilizações locais para a realização das conferências municipais e estaduais para a construção de um documento que seja apresentado e debatido a nível nacional.

A 1ª Conferência ocorre em julho de 2004, com 1.787 delegadas e mais de 120 mil mulheres envolvidas nos processos preparatórios. A 2ª Conferência, em agosto de 2007, contou com a participação de 2.800 mulheres na etapa nacional e mais de 200 mil nas etapas que a precederam. Na 3ª Conferência, ocorrida de 12 a 15 de dezembro de 2011, participaram 2.125 delegadas e mais de 200 mil envolveram-se nos processos de conferências locais (3º PNPM). Os números trazidos pelo Relatório Final da IV CNPM, ocorrida em Brasília, entre os dias 13 a 15 de maio de 2016, revelam a amplitude dos processos realizados, expressando tanto os esforços para a realização de encontros a nível local como a preocupação com a inclusão da diversidade de mulheres, respondendo a demandas e aprendizados construídos ao longo dos processos anteriores.

Quadro 2. Números do Processo Preparatório à 4ª CNPM

154 mil participantes em Conferências Livres, Municipais, Intermunicipais e Estaduais;
1.354 Conferências Municipais e Intermunicipais com a participação de 2.500 municípios;
26 Conferências Estaduais e uma Conferência no Distrital Federal;
2.884 delegadas/os indicadas/os para a Conferência Nacional;
6 Consultas Nacionais com mulheres transexuais, ciganas, com deficiências, indígenas, quilombolas e de religiões de matriz africana;
444 Conselhos Estaduais e Municipais integraram a organização das Conferências;
795 Organismos de Políticas para as Mulheres realizaram Conferências Municipais;
27 Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres estiveram à frente da organização de Conferências Estaduais.

Fonte: Relatório Final IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

As conferências, no geral, compõem-se por uma plenária inicial de abertura, com a presença de autoridades e o discurso presidencial que inaugura as atividades. Ao longo dos dias, as ‘delegadas’ – nomenclatura atribuída às participantes das Conferências com direito a voz e voto – dividem-se em grupos de trabalho temáticos para debater pautas de acordo com interesses específicos. Cada grupo de trabalho é responsável pela produção de um pequeno documento resultante dos debates onde estejam expressas as prioridades e demandas definidas pelo grupo. Posteriormente, estes documentos são sistematizados para leitura e votação em

uma plenária final, momento onde todas as delegadas presentes podem votar as propostas que serão parte do Plano Nacional. Na IV Conferência, foram realizados 18 (dezoito) grupos de trabalho, e aprovadas 43 (quarenta e três) propostas. Na 3ª Conferência, foram 24 grupos de trabalho e 91 moções aprovadas (Anais, 3ª CNPM).

Foto 1. Votação, Plenária Final da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres



3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Votação de pautas durante a Plenária Final. Brasília, 2011. Fonte: Elaboração Própria.

As conferências, como lugares/espços de encontros, trocas e debates, realizaram-se a partir de esforços contundentes e visíveis de inclusão da diversidade de mulheres e de pautas por elas trazidas, materializados nos processos de pré-conferências especiais e na presença de mulheres quilombolas, do campo e da floresta, ciganas, mulheres com deficiência, mulheres indígenas, ribeirinhas, mulheres trans, entre outras. É importante sublinhar, para além da produção dos planos, a riqueza destes processos de diálogo e encontro entre mulheres brasileiras de distintas realidades desencadeados e proporcionados pelas conferências. Reconhece-se aí um espaço que proporciona e abre diálogos, a partir do abrandar das fronteiras entre Estado e sociedade civil, permitindo trânsitos, intercâmbios,

ampliando as interfaces sócio-estatais³³. Lugares, estes, de encontro entre feminismos e Estado.

No que diz respeito à representação, aproximadamente metade das delegadas são representantes da sociedade civil e metade de organismos governamentais nacional, estaduais e municipais. Além dos grupos de trabalho e plenárias, atividades paralelas como rodas de conversa, reuniões de grupos e organizações de mulheres, feira expositiva, entre outras, acontecem de forma permanente, produzindo espaços de movimentos e encontros entre a diversidade de mulheres ali presentes. Nas palavras de uma ex-gestora da SPM:

(...) a Conferência ela foi para mim o maior espaço de debate e de construção. Por que? Porque ela vem num processo de debate que todos os 27 estados fizeram, independente de como, de que forma, de que maneira, mas todos os governos convocaram a Conferência... A ministra Nilceia foi em todas, a gente acompanhou, o movimento de mulheres se engajou no processo do debate e, portanto, ela vai definir o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e é o Plano Nacional que vai alicerçar toda a atuação da SPM depois (...) Então a conferência ela vai ser de fato um momento histórico em que você *pela primeira vez em nosso país tem um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres definido por mais de mil e duzentas mulheres* (Ex-gestora. Entrevista em julho/2017. Grifos meus).

De forma inédita no Brasil, portanto, constrói-se um plano nacional de políticas para as mulheres, a partir da participação ativa de gestoras envolvidas e mulheres organizadas da sociedade civil nos processos participativos abertos pelo governo. O PNPM, enquanto uma agenda comum entre Estado e sociedade civil, se compõe pelos acordos definidos nas conferências e deve servir como orientador das ações da SPM e das políticas públicas como um todo, ao longo de um período de quatro anos, quando se prevê a realização de uma nova conferência para revisar e debater novas diretrizes para este plano. De acordo com uma ex-gestora da SPM, “[o PNPM] vai ser o grande regulamentador e a grande normativa da política para as mulheres e da SPM em si, porque ele dá o marco efetivo do que que era que nós iríamos fazer, quais eram as ações e as prioridades” (Entrevista julho, 2017). Em suas falas, a entrevistada enfatiza a centralidade e importância do PNPM e dos processos participativos-conferencias, conselhos, foruns e planos nacionais, na orientação das ações da SPM:

³³ O conceito de interface é entendido por Heiva e Izunsa (2010) como: “um espaço de intercâmbio e conflito no qual certos atores se inter-relacionam, não casual senão que intencionalmente. Um tipo especial de interface é o espaço onde atores sociais e estatais se encontram (portanto, definidos como interfaces sócio-estatais). Estas interfaces sócio-estatais estão determinadas estruturalmente tanto pela política pública como pelos projetos sociopolíticos dos atores (sociais e estatais) envolvidos” (p.61).

(...) a conjuntura foi se dando e foi se consolidando a Secretaria de Mulheres de uma forma que a gente deixou 2016 com maturidade, com responsabilidade e com reconhecimento de trabalho. Mas foi nesse processo desses anos, *um processo muito coletivo de construção*, então nós tivemos quatro conferências, nós tínhamos um conselho atuante... mas a gente tinha uma coisa que era muito importante que *a gente nunca decidia nada sozinha*, os movimentos sempre estavam junto com a gente, os movimentos de mulheres, as feministas... Então era um processo que *quando as nossas ações saíam, elas já saíam consensuadas*... (Entrevista julho, 2017. Grifos meus).

Este processo *button-up* de construção conjunta dos planos reflete a ampliação das interfaces sócio-estatais e traduz-se na produção de documentos orientadores das políticas que trazem em si uma perspectiva e uma gramática ‘militantes’, que logra refletir em seu conteúdo parte das demandas e pautas de lutas dos movimentos sociais feministas e de mulheres.

O 3º PNPM (2013-2015), por exemplo, redigido pela SPM, CNDM e Comitê de Monitoramento e Articulação, explicita esta proposta ao expressar que: “Desde a criação da SPM, em março de 2003, as políticas para as mulheres têm avançado sempre na perspectiva do diálogo e da construção coletiva com os movimentos de mulheres, feministas e demais movimentos sociais, revertendo lógicas desiguais presentes há séculos em nossa sociedade” (Brasil, 2013, p.9). Propõe como princípios orientadores da Política Nacional para as Mulheres:

- autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida;
- busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos;
- respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação;
- caráter laico do Estado
- universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado;
- participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; e
- transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.

Para, na sequência, afirmar:

Sabemos que as práticas patriarcais seculares enraizadas nas relações sociais e nas diversas institucionalidades do Estado devem ser combatidas no cotidiano de maneira permanente. A busca pela igualdade e o enfrentamento das desigualdades de gênero fazem parte da história social brasileira, história esta construída em diferentes espaços e lugares com a participação de diferentes mulheres, com maior e menor visibilidade e presença política. (3º PNPM, p.10)

Ao longo de suas 114 páginas, o 3º PNPM define prioridades e eixos de ação estratégicos baseados nas resoluções produzidas a partir dos processos de conferência

nacional, revisados posteriormente pelo CNDM e pelo comitê de gestoras governamentais. Cada eixo definido possui objetivos gerais e específicos, metas, prioridades de ações e ações. No terceiro plano, as áreas prioritárias definidas foram: Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; Educação para igualdade e cidadania; Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; Cultura, esporte, comunicação e mídia; Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência; Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (3º PNPM, Brasil, 2011). Finalmente, define-se o Plano como:

O PNPM é a configuração do resultado de lutas dos movimentos de mulheres que vêm se mobilizando desde o início do século XIX, contra todas as situações de opressão e de discriminação, exigindo a ampliação de seus direitos civis e políticos, seja por iniciativa individual, seja pelo coletivo de mulheres. Nas últimas décadas, o movimento das mulheres brasileiras ganhou novas características e se firmou como sujeito político ativo no processo brasileiro de democratização e de participação política, cuja extensão inseriu a luta das mulheres negras contra a opressão de gênero e de raça. (3º PNPM, Brasil, 2011, p.12).

Se esta é a *hoja de ruta* que vai orientar e alicerçar as ações da SPM, o desafio será incorporá-la como parte dos planos e ações governamentais de forma ampla, seguindo o princípio de transversalidade, instrumento essencial para que as propostas possam efetivar-se. Os dois primeiros PNPM (2004-2007 e 2008-2011) não foram incluídos nos Planos Plurianuais de governo (PPA), o que impediu a garantia de assignação de recursos diretos para as ações previstas. Já o 3º PNPM contém ações previstas igualmente no PPA, ou seja, no programa de governo a ser cumprido anualmente.

2.4 A participação na berlinda: perspectivas desde os movimentos feministas e de mulheres

“Como não dialogar com um espaço que nasce como fruto de nossas demandas?”
(Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009)

Os organismos estatais de políticas para as mulheres ocupam, de fato, uma posição complexa, rodeada de tensões e pressões constantes. Sua função, entretanto, parece ser justamente esta: confrontar-se com as próprias estruturas em que se insere. Quando ocupado por gestoras feministas, sua posição de diálogo será sempre tensionada, independentemente de qual seja o interlocutor, pois serão, simultaneamente, em parte integrantes, em parte opositoras, em qualquer processo de negociação, seja frente aos demais organismos do Estado ou aos movimentos feministas e de mulheres.

Gerir estes conflitos e esforçar-se em avançar em uma agenda de gênero coerente com as demandas dos movimentos sociais no contexto institucional tem sido um grande desafio para as gestoras feministas (ou feministas gestoras). Em seus treze anos de existência vinculada à Presidência da República, a SPM demonstrou-se uma arena fundamental para reivindicações, disputas e avanços na promoção dos direitos das mulheres no Brasil, apesar de não ser o único foco de direcionamento das demandas feministas, uma vez que as questões de gênero e de participação política, social e econômica das mulheres são transversais e perpassam todos os âmbitos da gestão pública.

A presença de mulheres comprometidas com as causas dos movimentos sociais que aceitaram o desafio de tornarem-se gestoras, combinada às ações dos movimentos feministas, seja nos espaços de diálogo, seja manifestando-se para pressionar o governo, sustentaram a construção de um caminho, muitas vezes controverso e nem sempre linear, das pautas feministas na agenda pública.

Os esforços em confrontar a rígida estrutura institucional e burocrática expuseram a privação de direitos básicos às mulheres brasileiras tratadas, ainda hoje, em pleno século XXI, como ‘cidadãs de segunda categoria’. Como resultados destes esforços, podemos assinalar o desenvolvimento de importantes políticas sociais em parceria com outros ministérios, tais como os extintos Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e de Desenvolvimento Social (MDS); a implementação e fortalecimento de programas de atendimento integral às mulheres vítimas de violência, como a Casa da Mulher Brasileira; o apoio à aprovação de medidas importantes como a Lei Maria da Penha; a abertura de um

canal eficiente para a denúncia de casos de violência, como o Ligue 180³⁴; e o desenvolvimento de programas relevantes de promoção da autonomia econômica, social e política das mulheres, em distintos contextos do país.

Neste sentido, a SPM - como uma arena de disputas e em disputa - desenvolveu um papel chave de articuladora entre as reivindicações sociais e a promoção de políticas públicas para as mulheres, disputando não apenas recursos e legitimidade, mas a própria compreensão do que é fazer políticas para as mulheres, do que significa promover igualdade de gênero, esforçando-se em superar um viés ‘familista’, que considera as mulheres a partir de seus lugares de mães ou donas de casa; e a noção de que as mulheres são consideradas como clientes e beneficiárias passivas das ações do Estado, portadoras de carências, mas nunca de direitos ou agência (AMB, 2011:22).

Em um balanço crítico das políticas públicas para as mulheres no Brasil desenvolvidas entre os anos de 2003 a 2010, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) avalia que, neste período:

as oportunidades para uma ação feminista na gestão pública cresceram de forma muito significativa (...) o Estado, entretanto, moldado pela cultura política patriarcal e neoliberal, assegurou a reprodução de velhas formas de fazer política, que coexistiram com novas, instituídas ao longo dos últimos 30 anos pela luta feminista (...) a implementação real de políticas para as mulheres, nessa correlação de forças adversa, teve um limitado poder de democratização do Estado, resultou em vários equívocos, além de enfrentar a esperada resistência (AMB, 2011:21-22).

Apontando o período referente às duas gestões do presidente Lula (2003-2010) como um governo de contradições, a AMB denuncia “a fragilidade e pouco poder conferido às conferências e aos espaços participativos no geral”, bem como o caráter pouco efetivo do Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres para influenciar e determinar os cursos da implementação de políticas para as mulheres no país. Não obstante, salientam que:

(...) o estabelecimento desses mecanismos de participação social abriu a possibilidade de alargar a arena política pela via da participação social das mulheres para incluir a superação da desigualdade como um desafio de governo. Para o movimento de mulheres (...) esses lugares foram, ao longo

³⁴ “O Ligue 180 é um serviço gratuito de atendimento telefônico que funciona vinte e quatro horas por dia, todos os dias, mantido pela SPM/PR e destinado ao acolhimento de denúncias de violência contra a mulher e à prestação de informação e orientação às demandantes. (...) A partir de março de 2014 o Ligue 180 foi transformado em disque-denúncia, passando também a providenciar o encaminhamento das queixas recebidas aos órgãos de segurança pública e de justiça de cada Unidade Federativa” (IPEA, 2014:507).

desses anos, os poucos onde houve alguma possibilidade de pautar o debate sobre políticas públicas a partir de uma perspectiva feminista e, nesses termos, estabelecer processos de negociação e gerar pressão para a pactuação de compromissos com o poder público (Idem, p.36).

Os trechos reproduzidos acima evidenciam que, no Brasil, a abertura estatal à participação política e a inclusão das questões de gênero como pauta governamental basearam-se em processos de diálogo porém com significativas restrições, muitas vezes incompletos, e que têm sua efetividade questionada pelos movimentos sociais de mulheres. Não obstante, estes espaços foram e têm sido ocupados e acionados por militantes feministas para reivindicar, pressionar e avançar no contexto institucional frente às rígidas resistências conservadoras que se impõem.

Estas disputas em torno à construção de políticas para as mulheres no país envolvem a ação contundente e militante de mulheres que, ao longo das últimas quatro décadas, têm lançado mão de distintas estratégias para avançar no reconhecimento e garantia da igualdade de gênero e direitos dos quais as mulheres permanecem privadas. A oportunidade histórica de ocupar cargos governamentais durante as administrações petistas - muitos deles comissionados- foi uma estratégia de ação adotada por algumas militantes feministas com reconhecidas trajetórias de luta no país. Em acordo com a visão expressa pela AMB, entende-se que estes processos não representaram nem a cooptação ou abafamento das causas feministas, por um lado, nem a transformação do caráter patriarcal, racista e classista do Estado brasileiro, por outro.

Não obstante, os processos participativos parecem, em certo sentido, confrontar-se com a clássica definição das teorias sobre políticas públicas- definidas como “o que o governo resolve ou não fazer” (Dye, 1975 Apud Brasil, 2013). Como amplamente demonstrado pela literatura sobre participação no Brasil (Pires, 2011), em muitos casos, a ausência de marcos legais e de caráter deliberativo destes espaços deixa a proposta participativa distante da incidência política em ações concretas, dificuldade reconhecida tanto por quem faz parte da gestão como pela sociedade civil. Uma visão crítica apresentada pela ativista Jurema Werneck (2009) aponta que:

após alguns anos de ação destas Secretarias, o que se verifica é a ausência de condições necessárias para o exercício de suas missões, particularmente na coordenação das iniciativas dos demais ministérios e organismos governamentais federais, estaduais e municipais para a promoção da equidade. Ausência verificada tanto do ponto de vista estrutural, especialmente no que se refere a quadros técnicos qualificados e a orçamentos adequados, quanto em relação à legitimidade política

intragovernamental. Resultando no desenvolvimento de ações em grande medida insuficientes para realizar as agendas e compromissos pactuados junto às organizações da sociedade civil, em especial as organizações de mulheres negras. Ou seja, nestes anos de funcionamento tanto da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) quanto da Seppir podemos afirmar que suas ações foram, de longe, insuficientes para responder a suas responsabilidades respeitando e incorporando a perspectiva da interseccionalidade capaz de individualizar e ampliar diagnósticos, ações e políticas na direção de sujeitos demandantes e portadores/as de direitos, as mulheres negras em especial (p.121-122).

A autora aponta diversas limitações para que os resultados dos processos participativos venham a traduzir-se em programas ou políticas públicas significativas e com impactos reais sobre as desigualdades, entre elas a pouca influência destes organismos sobre as ações prioritárias dos governos.

Revela-se, assim, uma estrutura política que hierarquiza e seleciona pautas de acordo com a orientação governamental, prescindindo tanto dos organismos responsáveis – no caso a SPM, como dos acordos e pactos definidos nas instâncias participativas. E é negociando dentro destes limites de uma arena política ‘pouco receptiva’ às propostas de igualdade de gênero transformadoras das relações sociais (feministas) que estas políticas serão pensadas, pactuadas, negociadas e postas em prática. Ou seja, serão transformadoras à medida (e nos moldes) em que permitidas e aceitas pelos governos e suas coalizões e, assim, ganharem respaldo e apoio político para tramitarem nas arenas estatais executivas e legislativas.

A arquitetura participativa construída hierarquiza e seleciona também, em menor medida, temas e pessoas dentro do campo feminista, que terão acesso a estas arenas. Os processos participativos, apesar de amplos e formalmente democráticos, cumprem com determinados padrões que acabam por enviesar decisões sobre quem e o que passará das conferências municipais às estaduais e, por fim, à nacional. A presença hegemônica de certos grupos acaba por interferir diretamente nos processos de votação das delegadas e definição de pautas, prevalecendo discursos, orientações e ‘caras’ já conhecidas ao passo em que exclui outras vozes.

De acordo com a pesquisa *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres?*(2018), realizada durante as 3ª e 4ª CNPM, mais da metade das participantes eram filiadas a partidos políticos, declararam-se pretas ou pardas, possuíam idade entre 35-60 anos, ensino superior completo e eram católicas; mais de 80% das entrevistadas declarou-se

feminista e, mais de 90%, heterossexual. Ao constatar a expressiva filiação partidária das delegadas, Pinto aponta que “esses dados dão a dimensão do tipo particular de mulheres que são as participantes das conferências: mulheres não só politizadas, mas que pertencem na grande maioria a partidos que apoiam o governo de Dilma Rousseff”. Em suma, “militantes do feminismo, de partidos, de movimentos populares de esquerda identificados com um governo de centro-esquerda liderado pelo PT” (Pinto, 2018, p.193-194).

Na observação da Conferência Municipal de Campinas, em 2015, fica evidente a forma como a definição das pautas vai sendo constantemente tolhida e enviesada pela gestora responsável pela coordenação, dando prioridade a eixos previamente definidos de maneira a enquadrar ou excluir debates e temas mais profundos, complexos e às vezes conflitivos trazidos pelas participantes de movimentos sociais locais presentes.

No momento da escolha das delegadas que passariam à etapa da conferência estadual de São Paulo, realizada por votação entre as presentes, transparecem as disputas no âmbito da sociedade civil: grupos e organizações com maior estrutura, mais tempo de militância e maior número de participantes acabam constituindo uma hegemonia sobre as demais. Neste caso, destacadamente a Marcha Mundial de Mulheres (MMM) e a União de Brasileiras Mulheres (UBM), entre outras, deixando pouca margem para que outras atoras (com outras ideias, perspectivas e propostas), igualmente presentes nestes espaços participativos a nível local, abertas a dialogar e contribuir na construção de políticas, possam participar e incidir efetivamente.

O que uma militante feminista, participante da conferência municipal, refere-se como “o teatro da participação” acaba por frustrar muitas daquelas que, mesmo ‘desconfiando’ e mantendo uma postura crítica às arenas estatais como espaços para as lutas feministas, dispõem-se a participar, dialogar e contribuir com suas perspectivas de forma crítica e construtiva. Assim, algumas vozes encontram dificuldades e pouco espaço nas estruturas participativas e ‘ficam de fora’, o que contribui para uma relativa homogeneização de discursos e mesmo de conflitos. Esta pode ser uma das razões para justificar a reduzida presença de jovens nestes espaços. Assim, criam-se guetos que contribuem para aumentar as distâncias entre feminismos institucionais e ‘suas outras’.

Este processo de participação e escuta *a medias* (incompleto, pela metade) passa a ficar evidente inclusive entre as próprias gestoras, que apontam um ‘esgotamento’ do modelo das conferências, em que finalmente, ao longo dos processos, acabam por partidarizar o espaço e as discussões, desviando o foco dos objetivos originalmente propostos e, de certa

forma, uniformizando e matizando o vibrante e propositivo campo político feminista brasileiro. Nas palavras de uma ex-gestora:

(...) eu acho que os modelos de Conferência que a gente tem hoje se esgotaram. Eu não consigo mais sentir produção com o modelo de Conferência que a gente tem hoje. Por que? Porque eu acho que o que tá errado não é o modelo, mas é a forma. Porque na verdade a gente tem um Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que não é deliberativo, ele é consultivo, ele perde força; não é como o Conselho Nacional de Saúde, os Conselhos da Saúde, os Conselhos de Assistência Social; então você termina tendo uma outra perspectiva. E aí quando você vai pra uma Conferência Nacional, você vai pra definir ações, você vai pra fazer a disputa política, e termina sendo muito complicado porque na disputa política não é uma disputa política de pauta, é uma disputa política ideológica - entre os partidos principalmente, as centrais sindicais...

(...) quando se permitiu que os partidos pudessem compor a coordenação da Conferência, então as disputas partidárias vieram pra dentro. E quando vêm pra dentro vem com a carga ideológica que tem. Então termina sendo um processo... e aí aquelas mulheres que a gente precisa pra fazer a correlação de força, elas não vêm, e se elas vêm elas ficam distantes do debate. Ou você perde o debate que foi feito lá no interior, porque o debate que conta aqui são as grandes pautas. (Entrevista julho, 2017)

Outra participante da conferência municipal de Campinas - jovem, negra, militante feminista autônoma- que, ocupando uma vaga como suplente, chegou a participar da etapa nacional como delegada na 4ª CNPM, confessa, em tom entediado, durante uma das plenárias: “eu não sei o que eu estou fazendo aqui³⁵”. Em suas palavras, deixa claro certo desinteresse, descrença e isolamento neste ambiente e neste espaço que, por mais democrático e aberto que se proponha, parece ‘pertencer’ ou ‘ajustar-se’ àquelas que possuem alguma ‘credencial’ na militância feminista institucional, seja via partidos políticos ou ONGs feministas bem estruturadas e bem estabelecidas.

Obviamente, estas situações observadas no trabalho de campo não são nem generalizáveis, por um lado, nem isoladas, por outro. Mas é importante visibilizá-las porque traduzem um sentimento e uma percepção comum entre diversas sujeitas dos movimentos feministas e LGBTQ+, majoritariamente jovens, com relação aos espaços participativos: a descrença ou falta de motivação para participar, fundamentada em uma desconfiança com relação à efetividade destes espaços; à abertura e interesse a uma interlocução e escuta real, concreta; e, finalmente, à tradução destes esforços em ações estatais. Paralelamente ao

³⁵ Conversa informal durante a IV CNPM, em Brasília, 2016. Vale considerar que o momento político em que ocorre a conferência contribui para promover o sentimento de descrença e desesperança nas arenas da política formal.

reconhecimento da relevância histórica das Conferências realizadas, é preciso também tensionar, ouvir as posturas críticas que ecoam entre aquelas que estiveram buscando conjuntamente este caminho para construir, avançar e transformar. Reconhecer os conflitos e tensões constitutivos destes processos, não para apontar seus erros e limites, mas para aprender com as oportunidades que se articularam durante este período. Nas palavras de Guacira Cesar (CFEMEA) e Carmen Silva (SOS Corpo):

Os governos de esquerda, apesar de suas realizações, se perderam na política conciliatória de classes e no desenvolvimentismo. Dialogaram com o sindicalismo e com as lutas do campo, mas não alargaram a ação para absorver as necessidades dos vários sujeitos políticos. Também não foram capazes de impulsionar um diálogo fecundo com os diversos movimentos sociais e impulsionar uma nova cultura política (Oliveira, Guacira C., Silva, Carmen³⁶).

A perspectiva expressa por uma ativista feminista brasileira entrevistada durante a pesquisa reitera essa avaliação, recorrente, de que o período do chamado ‘ciclo-progressista’ trouxe ao Brasil benefícios e mudanças em termos sociais, que devem ser considerados e valorizados; não obstante, as formas com as quais operaram os processos e negociações políticas não incorporaram, em si, as grandes mudanças anunciadas, propostas e almejadas. Na correlação de forças e disputas burocráticas nos espaços de poder, a governabilidade e as políticas públicas adequaram-se ao complexo cenário político e socioeconômico de desigualdades que caracteriza o país. Segundo ela:

o governo do PT, com todos os problemas, é o melhor governo que teve nesse processo de redemocratização (...) abriu universidades, Bolsa Família concretizou, abriu possibilidades do pessoal muito pobre ter um espaço, ter um mínimo de renda, de mobilidade. É isso. Apesar de que o PT nunca prejudicou a classe dominante, eles sempre tiveram seus lucros, os banqueiros nunca foram tão bem sucedidos em obtenção de lucros como foi no governo do PT, os empresários, as multinacionais... A produção de veículos, de carros, de não sei o quê, foi enorme. Quer dizer, o capitalista aproveitou, deitou e rolou. Mas as migalhas chegaram aos pobres, né, porque *as migalhas chegaram* com o PT. E é isso que incomodou, no fundo foi isso que incomodou a direita, não foi ter perdido nada (Entrevista, setembro/2016).

Atualmente, com grande parte das instituições democráticas brasileiras (e dos atores que as conformam) postas em cheque, incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário, a fragilidade e marginalidade das instituições participativas e dos mecanismos de

³⁶ Em: <https://www.revistabravas.org/post/fascismo-desaf%C3%ADo-para-a-pol%C3%ADtica-feminista>. Consulta 15/05/19.

políticas sociais é evidenciada uma vez que são suprimidos os organismos responsáveis, descartadas as formas de representatividade social e paralisadas as iniciativas em andamento, com uma mudança rápida e truculenta de governo. Isto demonstra que este processo de incorporação das demandas sociais e os investimentos na abertura estatal ao diálogo e construção de políticas foram realizados de maneira marginal e incompleta, não incluindo, por exemplo, setores estruturais como economia e planejamento. A abertura à participação, apesar de constituir-se em um amplo e relevante processo na história democrática brasileira, restringiu-se às áreas das políticas sociais, as primeiras a serem afetadas e excluídas do aparato estatal nos processos de crise.

2.5 A 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e o conturbado momento político

O contexto político em que se realiza a 4ª CNPM revelou-se instável. Com a justificativa de cortes de gastos públicos e frente à pressão de interesses econômicos maiores, em 2015 a SPM/PR, que desde 2011 era um Ministério, foi fundida com as Secretarias de Igualdade Racial e Direitos Humanos, diminuindo seu orçamento e seu status ministerial. Ao longo do ano de 2016, o Brasil vive uma intensa crise política que culmina na destituição da presidenta Dilma Rousseff mediante um controvertido processo que tem sua legitimidade fortemente contestada em nível nacional e internacional. Levou-se a cabo um processo de impeachment baseado em acusações de corrupção pouco fundamentadas e argumentos frágeis, que evidenciaram uma manobra política arquitetada em torno de interesses de determinados grupos políticos, aliados e de oposição ao governo.

Com o respaldo de parte da sociedade civil - que neste período saiu às ruas para protestar contra a ‘corrupção’ e articulou-se de forma inédita em movimentos sociais de direita, e da mídia hegemônica- que impulsionou fortemente a mensagem de que era necessária a destituição da presidenta filiada ao Partido dos Trabalhadores, apesar das acusações pouco fundamentadas, para que o país voltasse a crescer economicamente, operou-se o que muitos têm chamado de ‘golpe parlamentar’ no Brasil³⁷, o impeachment da primeira presidenta mulher brasileira, que abriu espaço a uma profunda instabilidade política no país. A partir deste momento, a democracia no Brasil foi posta em cheque e à beira de um abismo.

³⁷ A este respeito, ver: *Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. Vários autores. Editora Boitempo, 2016. E *A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado*. Jessé de Souza. Editora LeYa, 2016.

E é justamente neste contexto de intensa instabilidade e tensão política que se realiza a 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Em meio às incertezas e na iminência de concretização do impeachment, a 4ª CNPM chegou a ser adiada por duas vezes, tendo suas datas, orçamento e programas alterados. Com um clima político extremamente tenso, eram difíceis os consensos dentro da própria SPM a respeito da realização da Conferência. Como anunciado, a destituição da presidenta Dilma Rousseff significaria o fim do Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, o que teria impacto não apenas nas diretrizes e orientação das ações destes organismos, como no orçamento, autonomia, capacidade de intervenção e na própria estrutura institucional e recursos humanos da SPM. Isto representaria, certamente, uma alteração profunda ou mesmo a anulação das decisões e documentos resultantes do processo da 4ª CNPM.

Nesta conjuntura política adversa, gestoras da SPM e integrantes do Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) decidiram levar adiante a realização da conferência, afirmando a importância deste espaço para expressar a posição e as demandas das mulheres diante das ameaças que se acumulavam no âmbito político. Programado inicialmente para acontecer em 2015, questionou-se se de fato o evento ocorreria apesar do conturbado cenário político e, por fim, definiu-se a data de realização para os dias 10 a 13 de maio do ano seguinte, coincidindo, não por acaso, com a votação do Senado Federal que definiria o afastamento provisório de Dilma Rousseff, no dia 11 de maio de 2016, segundo dia de realização da 4ª CNPM.

A coincidência entre as datas não foi, entretanto, um acaso da história. Não por acaso, o último discurso da primeira mulher a presidir o país foi direcionado às quase três mil mulheres que participavam da conferência nacional, um espaço de diálogo entre sociedade civil e Estado para pensar conjuntamente a construção de políticas de igualdade de gênero e de promoção dos direitos das mulheres, construído a partir de ideais de fortalecimento da democracia participativa que, ao longo dos últimos anos, buscavam se consolidar na institucionalidade brasileira.

A simultaneidade dos eventos levou a uma dispersão prevista e programada, onde muitas abandonaram as discussões que ocorriam no âmbito da conferência para manifestarem-se em frente ao Senado Federal onde ocorria a votação que se estendeu por todo o dia 11 de maio e finalizou-se somente na manhã do dia seguinte, com resultado favorável ao afastamento da presidenta. A presença das mulheres nas manifestações em frente ao Planalto foi expressiva tanto no dia da votação como no dia seguinte, quando a presidenta deixa o Palácio, destituída de seu cargo.

Se, no primeiro dia, Dilma Rousseff esteve presente no salão de eventos da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres para proferir seu último discurso enquanto Presidenta da República, no dia seguinte muitas das mulheres que foram a Brasília para participar do evento protestavam em frente ao Palácio do Planalto contra o processo de impeachment e em apoio à presidenta. No terceiro e último dia, já com o resultado da votação e a certeza de alterações profundas nas abaladas estruturas políticas, muitas mulheres, inclusive a ex-ministra Eleonora Menicucci, expressaram seu apoio a Rousseff, recebendo-a com flores enquanto descia pela última vez a rampa do Palácio do Planalto e deixava a presidência do país.

Foto 2. Delegadas 4ª CNPM durante discurso da presidenta Dilma Rousseff



4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Delegadas durante o Discurso da presidenta Dilma Rousseff que dá início à Conferência. Brasília, 2016. Fonte: Elaboração própria.

Neste momento, o vice-presidente Michel Temer (PMDB)- um dos articuladores do golpe, assume a presidência como interino. Apesar de ter sido eleito como vice na chapa governista, Temer anuncia que colocará em prática um projeto de desenvolvimento nacional em muitos aspectos oposto àquele proposto pelo governo eleito democraticamente em 2014. Exaltando princípios neoliberais, anuncia uma agenda de abertura econômica ao capital estrangeiro, privatizações de importantes empresas estatais, enxugamento do aparato

estatal e redução de políticas e direitos sociais. Uma das primeiras medidas aprovadas para a redução de gastos do Estado é a eliminação de quinze dos trinta e nove ministérios ligados à Presidência da República, entre eles o Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Além disso, anuncia a desvinculação de verbas aos Ministérios da Saúde e da Educação por vinte anos e o corte em programas sociais importantes como Minha Casa Minha Vida, FIES e ProUni.

Considerado por muitos como inconstitucional, o novo governo assume alterando radicalmente as propostas de funcionamento do Estado, com um gabinete ministerial exclusivamente masculino, branco, heterossexual e representante de antigas oligarquias políticas do país. A primeira foto da equipe ministerial interina provoca reações imediatas de repulsa e duras críticas. A ausência de uma mulher no quadro governamental, o que não ocorria desde o governo ditatorial de Geisel (1974-79), tornou-se alvo central de indignação. Uma reviravolta política instaura-se compondo um ‘novo’ cenário onde, na verdade, nem tudo nem todos são novos³⁸.

O encerramento da Conferência foi marcado pelo anúncio do fim da SPM/PR e seu rebaixamento a um departamento submetido ao ministério de Justiça e Cidadania, cuja direção foi entregue a Alexandre de Moraes³⁹, ex-secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, conhecido publicamente por manifestações de apoio à violência policial e violações aos direitos humanos, o que agravava ainda mais as expectativas negativas sobre o futuro incerto das políticas para as mulheres e para o país.

Em um emocionado discurso final como ministra de políticas para as mulheres, Eleonora Menicucci anuncia sua exoneração do cargo, posicionando-se como parte da sociedade civil e chamando as mulheres a permanecerem na luta e resistência frente aos fortes abalos e ameaças aos direitos e espaços institucionais conquistados nos últimos anos. Junto à ministra, grande parte das gestoras e das integrantes do Conselho Nacional- mulheres que organizaram a conferencia e estiveram à frente da promoção de políticas públicas no últimos anos- anunciam seu afastamento dos cargos e o não reconhecimento da legitimidade do novo

³⁸ A este respeito, ver: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/12/politica/1463073214_630598.html.

³⁹ Posteriormente, em fevereiro de 2017, o governo Temer (re)cria o Ministério dos Direitos Humanos mediante medida provisória (MP 768/17), o qual passaria a abrigar as secretarias de políticas para as mulheres (SPM), de promoção da igualdade racial (Seppir), de cidadania, de direitos humanos, de direitos da Pessoa com deficiência, de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa e dos direitos da Criança e do Adolescente. Com esta alteração, o Ministério da Justiça e Cidadania torna-se Ministério da Justiça e Segurança Pública, e passa a ser liderado pelo ministro Osmar José Serraglio, tendo em vista a indicação de Alexandre de Moraes para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), em decorrência da abertura da vaga de Teori Zavascki, então relator e crítico da Operação Lava Jato, morto em um acidente de avião em janeiro de 2017.

governo que se instalava, negando-se, portanto, a dialogar ou participar de espaços de construção conjunta de políticas com um governo que consideram ilegítimo.

A Conferência encerrou-se esvaziada, porém com forte carga emotiva, levada pela manifestação cultural da ‘Fuzarca Feminista’, grupo de batucada formado por integrantes da Marcha Mundial de Mulheres, organização feminista de forte incidência no Brasil, num cenário de incertezas com relação à continuidade das políticas para as mulheres. A 4ª CNPM teve um significado simbólico quase excêntrico: parece ter atravessado um ciclo político, sendo aquele auditório um lugar onde o tempo histórico se transforma. Entramos ali, dia 10 de maio, em uma ‘era’ (política e histórica) e saímos, dois dias depois, em outra era política, outro tempo histórico, novos cenários e contextos para as lutas das mulheres. Segue abaixo um trecho das anotações etnográficas de caderno de campo, que busca captar um pouco as tensões e significados que contextualizaram a realização da quarta (e talvez última) Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres do Brasil:

O clima torna-se desolador, um ar pesado de tristeza e abatimento estampado nos rostos presentes. No terceiro e último dia da Conferência, contava-se menos da metade das delegadas para a plenária final, importante momento de aprovação das definições discutidas durante o evento. Nada prendia muito a atenção. Nada entusiasmava. Não havia manifestações espontâneas ou debates acalorados, que costumam ser parte indispensável e tão característica destes encontros. Parecia até mesmo não haver disputa política entre os tão diversos grupos ali presentes. Os conflitos de interesses pareciam subsumidos pela apreensão e um certo sentimento de união que o momento político demandava. Havia divergências, claro. Mas os embates eram pontuais, não continham o ímpeto de uma disputa de poder entre os grupos para definir as diretrizes que orientariam as políticas para as mulheres dali em diante. Não havia disputa porque não havia poder a ser disputado. Porque o poder estava sendo tomado naquele mesmo momento. Não apenas da presidenta. Não apenas do partido que representou, em certo sentido, e com todos os seus limites, a reorientação da política às causas sociais no país. Não apenas das mulheres ali presentes. Não apenas de todas as mulheres brasileiras, da população negra, indígena, dos pobres. O poder estava sendo tomado contra os princípios democráticos básicos vigentes no país. Era de fato um momento difícil da história política e social do Brasil. Não era possível encarar os fatos com naturalidade. Não havia disputas porque provavelmente não haveria mais, a partir daquele dia, políticas para as mulheres no Brasil.

Entretanto, e apesar de tudo, decidiu-se manter a programação da conferência previamente definida. Nos debates da plenária final, (estranhamente) nenhuma referência foi feita em relação ao que estava se passando. Foram, uma a uma, sendo aprovadas, quase apaticamente, as medidas que teriam destino incerto, se aprovavam frente a um cenário político de incertezas, em direção a um breu da história.

De acordo com as gestoras responsáveis pela organização do evento, era importante realizar a conferência como uma forma de marcar a presença e participação das mulheres nos espaços políticos e concretizar a construção de muitas de suas lutas e conquistas por direitos e participação política. A 4ª CNPM foi pensada como um espaço para potencializar os organismos municipais de políticas para as mulheres, de maneira a fortalecer a construção de políticas para as mulheres em nível local. Este era um projeto que a SPM vinha articulando com o objetivo de capilarizar a institucionalização das políticas de gênero e, desta maneira, fortalecer tanto a rede de serviços públicos como a participação social neste processo em nível local.

Para além de representar o enfraquecimento e, provavelmente, a inviabilidade deste projeto, o fim da SPM e a forma rápida e simples como se deu escancararam a fragilidade da institucionalidade construída lentamente e com muito esforço, colocando em questão a própria efetividade dos processos participativos de construção de políticas públicas, em face ao jogo de interesses e forças com ‘cartas’ e ‘caras’ marcadas, baseado em acordos informais e alianças duvidosas.

O sentimento de desolação e tristeza, claramente expressos nas recém ex-gestoras, ultrapassava, certamente, a questão partidária. Resultava da percepção da fragilidade da democracia brasileira, da tomada do poder e retirada de um governo eleito democraticamente pelo voto direto. O projeto político do governo interino agravava a situação.

Na cerimônia de encerramento, integrantes do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres acompanharam a ex-ministra Eleonora Menicucci em um discurso emocionado onde ela se recolocava como sociedade civil e conclamava as mulheres a permanecerem na luta e resistência. Seguiram-se intervenções de movimentos sociais que traziam uma força e esperança, uma necessidade de erguer-se e fortalecer-se após o temporal político vivenciado.

Chega ao fim a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres. Não há mais um órgão institucional responsável por administrar políticas para as mulheres. Não há ministra. Nem secretárias. Nem presidenta. Havia sido uma grande derrota no campo institucional e a partir daí iniciava-se um novo capítulo na luta das mulheres pela democracia, pela ampliação de seus direitos e de sua participação política”

Os parágrafos acima expostos buscam traduzir o contexto instável e incerto no qual se realizou a 4ª CNPM, e o novo cenário de profundas alterações na condução das políticas para as mulheres no país e nos processos de diálogo entre movimentos feministas e Estado.

2.6 SPM, ascensão e queda: crise política e novos cenários no Brasil

“éramos felizes e não sabíamos?”

(ex-gestora SPM⁴⁰)

“nós estávamos encurraladas, o segundo mandato foi encurralado. Foi um desastre!”

(ex-Ministra SPM⁴¹)

Se em 2011, durante a primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff (PT), a SPM é fortalecida e transforma-se em um Ministério, com maior autonomia, recursos e poder de negociação, no ano de 2015, durante o segundo mandato de Rousseff, devido a pressões políticas e econômicas vindas de diversos setores, a SPM é rebaixada ao status de secretaria e passa a compor o Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Isto representou um grande retrocesso no campo político institucional, com a diminuição expressiva de orçamentos, servidores/as e possibilidades de implementação de políticas públicas em todas as áreas afetadas.

Em agosto de 2016, frente à crise democrática nacional que culmina com o impeachment da presidenta, inicia-se um processo de desmonte das políticas sociais, que extingue, além do ministério mencionado, outros ligados às políticas sociais, como o de Desenvolvimento Social (MDS) e o de Desenvolvimento Agrário (MDA). Neste formato, que revelou-se transitório, as secretarias ficam submetidas ao recém criado Ministério da Justiça e Cidadania. Em fevereiro de 2017, o presidente empossado Michel Temer (PMDB) recria o Ministério dos Direitos Humanos e altera o nome do Ministério da Justiça e Cidadania para Ministério de Justiça e Segurança Pública.

Esta complexa conjuntura política do Brasil representa um momento histórico de inflexão no processo democrático nacional. O fim dos Ministérios evidencia a fragilidade das instituições políticas e o enfraquecimento de um projeto de abertura estatal à participação social. Com a destituição de Dilma Rousseff, o estabelecimento arbitrário de uma agenda política restritiva e marcadamente avessa à promoção da participação social altera o cenário de disputas políticas revelando uma forte instabilidade institucional, a ameaça e a rápida concretização de retrocessos significativos no âmbito dos direitos sociais.

⁴⁰ Título de apresentação em evento acadêmico na cidade de Florianópolis/SC, em agosto de 2017.

⁴¹ Entrevista Janeiro de 2017.

Desde meados de 2015, o Brasil vivencia um período conturbado e intenso no que se refere ao cenário político nacional. Todo o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, que levou à sua destituição em agosto de 2016, desencadeou uma crise institucional sem precedentes na história da democracia brasileira. As significativas mudanças ocorridas atingem em cheio o desenvolvimento das políticas para as mulheres no país e representando, em muitos casos, a paralisação de processos, políticas e programas em andamento, devido à modificação profunda do *status* do organismo responsável pela gestão das políticas para as mulheres - que deixa de ser um Ministério e passa a ser uma secretaria especial - e das diretrizes que orientam as políticas.

A saída de gestoras ligadas ao governo da presidenta Dilma Rousseff (PT) é seguida pela nomeação de Fatima Pellaes⁴² como secretária das mulheres, com uma equipe significativamente reduzida, pouco qualificada e com precária experiência na área da gestão pública. Estas passam a trabalhar, provisoriamente, sob o comando do então ministro da justiça, Alexandre de Moraes, ex-secretário de segurança pública do estado de São Paulo. Estas abruptas alterações representaram mudanças profundas e uma reorientação radical do foco das políticas para as mulheres, que passam a adotar um caráter mais militarizado e uma perspectiva que considera as mulheres como vítimas da violência, propondo a adoção de medidas que desconsideram um amplo trabalho realizado ao longo das últimas décadas nesta área.

Ao longo deste processo de desmonte e enfraquecimento institucional, ocorre uma mudança expressiva em toda a equipe gestora da SPM, um corte significativo no orçamento direcionado às políticas para as mulheres, tendo muitas de suas ações paralisadas ou simplesmente suspensas, além de uma transformação fundamental nas relações entre sociedade civil e Estado e novas agendas postas.

Em 2018, mediante um processo eleitoral- no qual o então candidato do Partido dos Trabalhadores, o ex-presidente Lula, favorito nas pesquisas, foi impedido de participar-, acede à presidência Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL). Representante da extrema-direita e alinhado a discursos conservadores, fundamentalistas e até mesmo de ódio⁴³, o atual

⁴² Fatima Pellaes é socióloga, evangélica, filiada ao PMDB e ex-deputada federal pelo estado do Amapá. Quando deputada, em 2010, Pellaes chegou a ser presidenta da Frente Parlamentar Evangélica e discursou na Câmara pela aprovação do Estatuto do Nascituro, um projeto de lei que dá direitos ao feto e dificulta ainda mais o acesso ao aborto legal em casos de estupro. A postura fortemente conservadora contrasta com as expectativas dos movimentos feministas a respeito da atuação da SPM. A nomeação gerou fortes críticas por parte dos movimentos feministas e de mulheres brasileiros. A este respeito ver: <https://www.cartacapital.com.br/politica/sob-temer-fatima-pelaes-da-vies-policial-a-politicas-para-mulheres>.

⁴³ Um dos principais discursos de sua campanha presidencial foi a liberação do porte de armas à população. Entre suas polêmicas declarações (que podem ser classificadas como homofóbicas, racistas, misóginas,

presidente brasileiro (2019-2022) começa a pôr em prática uma agenda política e econômica pós-neoliberal (Alvarez, 2018, p.305), centrada principalmente no incentivo à privatização; diminuição de programas sociais e dos espaços participativos; redução de verbas à educação (com um enfático ataque às universidades públicas e ao que nomeiam ‘doutrinação’ em sala de aula, destacando-se a preocupação em combater a “ideologia de gênero” nas escolas); políticas de incentivo ao armamento da população, entre outras preocupantes e violentas medidas. As decisões em torno a estes temas têm sido, em grande parte, concretizadas por meio da utilização de decretos presidenciais⁴⁴, em uma tentativa clara de sobrepor-se aos poderes legislativo e judiciário.

A realidade política brasileira, mais que dinâmica, revelou-se cíclica, viciada em práticas corruptas de clientelismos, *atrapada* nos dilemas e embates entre velhas e novas formas de governar, deixando transparecer, de forma cada vez mais evidente, muito mais vícios que virtudes. As ‘falhas’ ou ‘faltas’ revelaram ser, na verdade, as principais vias por meio das quais se faz a política. Aventurar-se por estes ambientes inóspitos para disputar a orientação de políticas públicas requer, de fato, ímpeto e coragem.

Desde a redemocratização à primeira década dos anos 2000, o poder executivo e as instâncias participativas foram as principais portas de entrada para estas disputas. CNDM e SPM cumpriram aí um papel crucial. Estiveram, entretanto, sempre coagidos- até mesmo quando ocuparam altas estruturas hierárquicas, estabelecidas por lei, tendo sua autonomia e poder de ação dependentes de partidos e coalizões, sendo e alvos frágeis frente às disputas políticas entre governos de turno. Se tomamos uma citação de Schumacher e Vargas (1993), referente ao final da década de 1980, período em que o CNDM é enfraquecido devido à troca de governo, poucos anos após sua criação, surpreendemo-nos com a atualidade das afirmações que remetem a quase três décadas atrás:

intolerantes) ao longo de quase três décadas como deputado, destacam-se a homenagem a um dos maiores torturadores da ditadura militar, coronel Brilhante Ulstra, em 2016, quando da votação do processo de afastamento da então presidenta Dilma Rousseff de seu cargo. Ulstra foi um dos torturadores de Rousseff quando ela esteve presa baixo o regime ditatorial. Em 2014, Bolsonaro dirigiu-se a deputada Maria do Rosário (PT) dizendo que não a estupraria porque a considerava muito feia, tendo sido condenado a retratar-se em 2019.

⁴⁴ Até meados de maio de 2019, o presidente assinou 134 normativas, praticamente uma por dia. Dentre elas, destacam-se o Decreto 9.785/2019 que flexibiliza o porte de armas (decreto que foi derrubado em junho por votação no Senado); o Decreto conhecido como ‘revogação’, de 11 de abril de 2019, que determinou a extinção de conselhos, comissões, fóruns e outras denominações de colegiados da administração pública (em junho, o Supremo Tribunal Federal decide impedir que sejam extintos por decreto os conselhos previstos por lei); e o Decreto 9.831, publicado 11 de junho de 2019, que exonera todos os peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão responsável por investigar violações de direitos humanos em locais como penitenciárias, hospitais psiquiátricos, abrigos de idosos, dentre outros

Mas, se [o CNDM] cumpriu com as exigências do VII Encontro [Nacional Feminista], não foi capaz de garantir sua permanência, nos moldes originais, dentro do aparelho de Estado. Um Ministro de ocasião provoca a renúncia coletiva das Integrantes do órgão e nomeia um novo colegiado, sem nenhuma identidade com o movimento de mulheres. Os grupos feministas se unificam para expressar seu unânime repúdio à postura do governo, declarando, a partir daí, o não reconhecimento desse órgão como instância de interlocução. Para completar o desastre, logo em seguida, na "era Collor", uma medida provisória acaba com sua autonomia administrativa e financeira.

(...) seu espaço dentro do governo vai minguando na medida inversa ao fortalecimento das posições conservadoras do governo Sarney” (p.359).

Parafraseando Hegel, Marx afirmou, há mais de um século: “A história repete-se pelo menos duas vezes, a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”⁴⁵. Considerando os possíveis significados do que podemos nos referir como ‘farsa’ – comédia; ato ridículo; impostura; zombaria; pantomina⁴⁶, ou alguns de seus sinônimos – embuste; mentira; traição; golpe ou cilada⁴⁷, esta clássica frase filosófica se enche de sentido para interpretar a realidade brasileira atual. A citação das autoras, transcrita acima, poderia aplicar-se em sua forma integral aos acontecimentos políticos contemporâneos, substituindo-se apenas os/as sujeitos/as, mantendo-se ou repetindo-se a história:

Mas, se [a SPM] cumpriu com as exigências [das Conferências], não foi capaz de garantir sua permanência, nos moldes originais, dentro do aparelho de Estado. Um [governo] de ocasião provoca a renúncia coletiva das Integrantes do órgão e nomeia um novo colegiado, sem nenhuma identidade com o movimento de mulheres. Os grupos feministas se unificam para expressar seu unânime repúdio à postura do governo, declarando, a partir daí, o não reconhecimento desse órgão como instância de interlocução.

Para completar o desastre, logo em seguida, na "era [Bolsonaro]", uma medida provisória acaba com sua autonomia administrativa e financeira.

(...) seu espaço dentro do governo vai minguando na medida inversa ao fortalecimento das posições conservadoras do governo [Dilma]” (p.359).

Da mesma maneira que há trinta anos, muitas das feministas que ocupavam algum espaço, seja como gestoras na SPM, seja como conselheiras no CNDM, renunciaram coletivamente a seus cargos quando se concretiza o impeachment (forjado) que destituiu a presidenta Dilma Rousseff e afasta o Partido dos Trabalhadores da presidência do país, sendo substituída pelo então vice-presidente, Michel Temer, atualmente preso por acusações de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e desvio de dinheiro público.

⁴⁵ MARX, K., Dezoito Brumário de Luis Bonaparte, 1852.

⁴⁶ Em: <https://dicionariodoaurelio.com/farsa>. Consulta 10 de junho de 2019.

⁴⁷ Em: <https://www.sinonimos.com.br/farsa/>. Consulta 10 de junho de 2019.

Estas renúncias se dão em maio de 2016, no contexto da IV Conferência Nacional de políticas para as mulheres. Desde então, o CNDM esvazia-se, a SPM passa por diversas alterações e significativas mudanças em sua estrutura burocrática no aparato estatal, na orientação de suas políticas e em sua capacidade técnica. A maioria de seus programas são paralisados e há uma enorme dificuldade de coordenar internamente a forma de trabalho deste organismo desde este período.

No atual governo, a SPM – que um dia já foi um ministério simpático às causas feministas, consta como uma das secretarias que compõem o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), junto às secretarias nacionais da Família; da Criança e do Adolescente; da Juventude; da Proteção Global; de Promoção da Igualdade Racial; dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e da Pessoa Idosa. Além destas secretarias, estão incluídos no organograma deste ministério doze conselhos nacionais, a Comissão de Anistia e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Não é menor ressaltar que este Ministério, onde se ‘amontoam’ quase todos os organismos de políticas voltados às populações excluídas e marginalizadas e à promoção dos direitos humanos, é presidido por uma pastora evangélica, Damares Alves, que não hesita em pronunciar suas convicções pessoais e fundamentalistas sobre questões relativas à igualdade de gênero e direitos das mulheres, ferindo aberta e gravemente o princípio de Estado laico e sendo uma importante aliada na ofensiva contra o que amplos setores conservadores têm denominado, erroneamente, “ideologia de gênero”. Seus discursos forjam principalmente um ataque à homossexualidade, à diversidade sexual e ao direito ao aborto, mesmo nos casos previstos em lei.

Damares, que afirmou já em seu discurso de posse que “o Estado é laico, mas essa ministra é terrivelmente cristã⁴⁸”, tem sido uma importante personagem na farsa- ou tragicomédia- contemporânea brasileira, reconhecida internacionalmente por seus discursos que beiram o absurdo, desconhecem ou deslegitimam o amplo e árduo caminho de direitos já conquistados. No dia de sua posse, além de prometer “defender a vida desde a concepção” e acabar com “o abuso da doutrinação ideológica” de crianças e adolescentes, anunciou “Atenção! É uma nova era no Brasil: menino veste azul e menina veste rosa!”. Seria cômico, não fosse cotidianamente trágico.

O ‘desastre’ que vivemos atualmente no contexto político brasileiro tem promovido mudanças rápidas e radicais no que diz respeito às políticas participativas e

⁴⁸ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/o-estado-e-laico-mas-essa-ministra-e-terrivelmente-crista-diz-damares-alves/>. Consulta 10 de junho de 2019.

sociais. Entretanto, frentes de resistência têm se articulado desde variados espaços e as mulheres se destacam como força política organizada e potente ao longo de todo o turbulento processo político vivenciado no país. Em 2015, destacam-se as manifestações nas ruas contra Eduardo Cunha⁴⁹ (PMDB) e o PL 5069, que propunha endurecer a legislação que criminaliza o aborto; em 2018, no contexto das eleições, as manifestações contra o candidato de extrema direita, conhecidas como ‘Ele Não’ levaram milhares de pessoas às ruas em várias cidades do país. Em 2019 articula-se uma ‘Frente Parlamentar Feminista Antirracista’, lançada em 23 de maio na Câmara dos Deputados, com a participação de deputadas e de movimentos populares, com o objetivo de posicionar-se em bloco para impedir o avanço de propostas que ameaçam os direitos das mulheres⁵⁰; realizam-se a Marcha das Mulheres Negras em diversas cidades, a primeira Marcha das Mulheres Indígenas e a maior Marcha das Margaridas da história do país. Além destas relevantes mobilizações, é anunciado um encontro feminista nacional para 2020.

Estas, entre outras articulações e frentes em que os movimentos feministas e de mulheres brasileiras têm construído, compõem um relevante espectro de resistências e lutas que se dão a partir de distintos repertórios e estratégias no sentido de fortalecer as propostas e projetos por uma sociedade mais justa e igualitária. No Brasil, o abismo que caracteriza duramente as desigualdades sociais permanece como uma marca profunda e dolorosa que sentencia, cotidianamente, muitas mulheres e, de maneira atroz, a população negra.

Evidencia-se, ao longo do ‘ciclo progressista’ brasileiro, algumas características centrais que serão retomadas mais adiante: uma interlocução forte, direta e permanente entre OPM e movimentos feministas e de mulheres; o esforço de integração entre os âmbitos federal, estadual e municipal; a insuficiente/deficiente arquitetura política receptora destes processos, tanto no executivo como no legislativo; uma forte e crescente oposição fora, porém principalmente dentro da coligação governante - que vai mitigando as possibilidades de governabilidade até o ponto extremo de articular um golpe parlamentar que afasta a presidenta eleita, concretizado em 2016, além de promover processos jurídico-político-midiáticos com o intuito de impedir a candidatura do líder do Partido dos Trabalhadores às seguintes eleições, mediante sua prisão.

⁴⁹ Então presidente da Câmara dos Deputados, um dos articuladores do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e atualmente preso por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, no âmbito da Operação Lava Jato.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/frente-feminista-e-antirracista-quer-ser-os-olhos-no-povo-na-camara/>. Consulta 22 de junho de 2019.

CAPÍTULO 3. CHILE: INSTITUCIONALIDADE E QUESTÕES DE GÊNERO

3.1 Breve histórico do *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM)

No Chile, o contexto de transição democrática vivenciado durante os anos 1990 impulsionou a abertura de novos espaços políticos e mudanças profundas na institucionalidade, que tornaram-se possíveis a partir de uma expressiva participação dos movimentos sociais e partidos políticos na luta pela redemocratização no país. Como resultado da organização e forte atuação dos movimentos feministas e de mulheres garantiu-se, neste processo, a criação de um organismo institucional de políticas para as mulheres durante o primeiro governo democrático pós-ditadura militar⁵¹.

Já em 1991, cria-se o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM)⁵², destacado como o mecanismo estatal de políticas para as mulheres mais institucionalizado e ativo da América Latina em princípios dos anos 2000 (Macaulay, 2006). O SERNAM estrutura-se administrativamente a partir de uma sede central, localizada na Região Metropolitana de Santiago, capital do país, e quinze divisões regionais que viabilizam a implementação dos programas em cada região⁵³, e tem como missão institucional “promover na sociedade a igualdade, autonomia, equidade, não-discriminação e uma vida livre de violência para as mulheres, em toda sua diversidade, e a implementação de políticas, planos e programas que transversalizem a equidade de gênero no Estado”⁵⁴.

Desde sua criação, o SERNAM trabalha basicamente a partir de duas linhas de ação: a implementação de programas específicos voltados às mulheres e o trabalho em conjunto com outros ministérios para impulsionar a inclusão da perspectiva de gênero nas ações e programas do Estado. Para a implementação de programas, se organiza a partir das seguintes áreas de trabalho: Violência contra as mulheres; Mulher e Trabalho; Bem-viver a sexualidade e reprodução; e Mulher, Participação e Cidadania. A partir de cada área desenvolvem-se ações focalizadas, que se responsabilizam pelo desenho e implementação de

⁵¹ O período da ditadura militar no Chile, comandada pelo general Augusto Pinochet, se estende de setembro de 1973 a março de 1990, e é uma das mais violentas na América Latina, com um saldo de mais de três mil mortos e desaparecidos, milhares de torturados e mais de 200 mil exilados.

⁵² Lei no. 19.023, de 3 de janeiro de 1991.

⁵³ O Chile divide-se atualmente em dezesseis regiões (de norte a sul): Arica e Parinacota; Tarapacá; Antofagasta; Atacama; Coquimbo; Valparaíso; Metropolitana de Santiago; O'Higgins; Maule; Bio-Bio; La Araucanía; Los Ríos; Los Lagos; Aysén; Magallanes y de la Antártida chilena; Ñuble. Cada *Región* se subdivide em províncias e, estas, em comunas. O SERNAM está presente apenas em nível regional.

⁵⁴ Em <https://portal.sernam.cl/?m=institucion>. Consulta em 29 de março de 2016.

programas específicos orientados a atender mulheres em situações vulneráveis e/ou de violência, promover o ‘empoderamento’ e a participação política, econômica e social das mulheres.

No que se refere à transversalização da perspectiva de gênero no interior do Estado, o SERNAM conta com os departamentos de Reformas Legais; Desenvolvimento Regional e Coordenação Inter-setorial; Estudos e Capacitação; e Relações Internacionais e Cooperação, todos eles orientados a eliminar as discriminações formais e desigualdades de gênero. Desde o início, a necessidade de desenvolver mecanismos para a transversalização da perspectiva de gênero em todas as áreas de atuação do Estado foi uma preocupação central. Para tanto, um eixo de ação estratégico desenvolvido foi a capacitação e formação de funcionários públicos com o objetivo de conscientizar os/as que participam no desenho e implementação de políticas públicas e, desta maneira, promover maior comprometimento dos demais ministérios e secretarias.

Em 1994, período caracterizado por uma intensa mobilização e articulação política das mulheres em nível internacional – impulsionado pela realização da IV Conferencia Mundial sobre as Mulheres em Beijing - é elaborado o primeiro Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades (1994-1999). Este documento reúne pela primeira vez no Chile uma agenda governamental orientada a promover os direitos das mulheres. De maneira a adequar as propostas às realidades locais, foram elaborados Planos Regionais de Igualdade de Oportunidades (PRIO) em todas as regiões do país⁵⁵.

As dificuldades e resistências internas encontradas neste primeiro momento apontaram para a necessidade de criar mecanismos para o fortalecimento da institucionalidade da temática de gênero no interior do Estado. Neste sentido, no marco do 2º Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (2000-2010), cria-se o *Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades* que tem como objetivo assegurar que as políticas para igualdade de gênero sejam incorporadas ao programa político de cada ministério através dos ‘Compromissos Ministeriais de Igualdade de Oportunidades’ assumidos.

No ano de 2002, é incorporado ao *Programa de Mejoramiento de la Gestión* (PMG)⁵⁶ o Sistema de Enfoque de Gênero, com o intuito de garantir maior comprometimento

⁵⁵ A administração de cada região fica a cargo de um *intendente*, nomeado pelo/a presidente da república, e um Conselho Regional, que desde 2014 é eleito por voto direto. Apenas a partir das eleições de 2020, os *intendentes* passarão a ser eleitos pelo voto direto.

⁵⁶ O PMG existe no Estado chileno desde 1998 e consiste no estabelecimento de metas que cada serviço estatal se compromete a cumprir em determinadas áreas. Consiste, basicamente, no diagnóstico da situação do serviço, elaboração de um plano de trabalho para melhorar a gestão, sua implementação e avaliação. Ao cumprimento

e monitoramento às ações de cada ministério. Esta tem sido considerada uma ferramenta efetiva, uma vez que permite monitorar o cumprimento de metas estabelecidas em cada ministério com relação à inclusão de um enfoque de gênero em suas ações e oferece incentivos aos funcionários para que se comprometam e cumpram com a implementação destas propostas.

Em 2006, pela primeira vez na história, uma mulher assume a presidência do Chile. Incorporando a igualdade de gênero como central em sua campanha eleitoral, Michelle Bachelet (Partido Socialista) coloca o tema como prioridade política do Governo ao elaborar uma Agenda de Gênero (2006-2010) que:

Diferentemente do Planos de Igualdade – instrumento elaborado e impulsionado pelo SERNAM –, esta Agenda é um instrumento do Governo em seu conjunto, e portanto tem maior legitimidade e respaldo, o que oferece uma oportunidade importante para lograr um compromisso mais efetivo dos organismos públicos, que se traduza em medidas concretas. (PNUD, 2010:167)

De fato, a partir de 2006 constata-se um significativo aumento de iniciativas e projetos de lei voltados à igualdade de gênero, tanto ligadas ao poder executivo quanto ao legislativo (Idem, p.174). A instalação de um gabinete paritário, com mulheres à frente de metade dos ministérios foi uma das medidas de significativo impacto adotadas pela presidenta, que teve que ser revista e alterada ainda durante o primeiro ano de seu mandato. Apesar do importante impacto produzido no contexto institucional, muitas expectativas com relação aos avanços promovidos foram de certa maneira freadas ou modificadas no contexto de disputas entre interesses e posições ideológicas distintas dentro dos partidos ou dos blocos partidários que se encontravam no poder⁵⁷, que acabaram por colocar diversos obstáculos à concretização das propostas inicialmente apresentadas.

Neste período é elaborado pelo SERNAM o III *Plan de Igualdad*, com sete eixos estratégicos de intervenção e prioridades de ação para o Estado: 1. Políticas públicas e institucionalidade para a equidade de gênero; 2. Democracia paritária e participação das

dos objetivos associa-se a entrega anual de incentivos monetários aos funcionários, que depende do grau de cumprimento dos objetivos propostos.

⁵⁷ A *Concertación de Partidos por la Democracia* se forma em 1988 para fazer frente na disputa eleitoral propiciada pelo plebiscito de 1988 que marcava o fim da ditadura militar e o começo da transição à democracia. Como uma coalizão de centro-esquerda, cujos principais partidos políticos são o *Partido Demócrata Cristiano (DC)* e o *Partido Socialista (PS)*, assume o primeiro governo democrático em 1990 mantendo-se como bloco governista até 2010 quando, pela primeira vez, a aliança da direita alcança a presidência. Para as eleições de 2014, na tentativa de renovar e apresentar novas propostas políticas, constitui-se uma nova coalizão de oposição, a *Nueva Mayoría*. Uma das principais mudanças é a inclusão do Partido Comunista (PC) entre seus afiliados. Em 2014, Bachelet inicia seu segundo mandato pelo novo bloco político.

mulheres; 3. Corresponsabilidade no cuidado de pessoas; 4. Autonomia econômica e trabalho decente; 5. Autonomia na sexualidade e nas decisões reprodutivas; 6. Violência de gênero; 7. As meninas e meninos: um ponto de partida para a igualdade (*Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2010-2020* Apud Valdez, 2013, p.162).

Este Plano baseia-se em princípios como igualdade, não-discriminação, autonomia e corresponsabilidade, e busca promover “avanços que são possíveis imaginar em matéria de equidade de gênero” (Valdez, 2013, p.164). Apoia-se em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção para a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres (CEDAW, 1994) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, definidos pela ONU, para definir metas para um plano que “reforce a noção da equidade de gênero como um bem público, que requer uma ação conjunta, integrada, coordenada e com orientações estratégicas, vinculada estreitamente aos processos de modernização do Estado.” (op. cit., p.158)

Entre 2010 e 2014, pela primeira vez após a redemocratização do país, assume a presidência uma coalizão direitista, a *Coalición por el Cambio*⁵⁸. Sob o governo de Sebastian Piñera (Partido *Renovación Nacional*), as políticas voltadas às mulheres direcionaram-se majoritariamente ao fortalecimento do papel da mulher como responsável pela família, reforçando-se um caráter assistencialista e a perspectiva das mulheres como beneficiárias dos programas governamentais, omitindo-se especialmente o que se refere a temas relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos e à participação política das mulheres (Pnud, 2010; Guzman, 2006).

Ao assumir pela segunda vez a presidência em 2014, após ter sido a primeira representante da recém criada ONU-Mulheres, e à frente de uma renovada coalizão de partidos de centro-esquerda, a *Nueva Mayoría*, Michelle Bachelet anuncia a instalação de uma Nova Agenda de Gênero (2014-2018) que, em sua visão, “responde à necessidade urgente de uma nova institucionalidade de gênero no país”. Como principais medidas, esta agenda propõe: a criação de um *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*; a promoção da *Ley de derechos sexuales y reproductivos*, que inclui o projeto de despenalização do aborto terapêutico; a reinstalação do *Consejo de Ministros*; o fortalecimento das *Oficinas Municipales* com o objetivo de atender melhor às demandas e realidades locais; a implementação de um Sistema Nacional de Cuidados; a modificação e efetivação da lei de igualdade de remuneração e a reforma da sociedade conjugal. Além disso, prevê a criação de

⁵⁸ Esta coalizão compõem-se em 2009, formada principalmente pelos partidos da tradicional direita nacional a *Unión Demócrata Independiente* (UDI) e a *Renovación Nacional* (RN).

um Fundo para a Equidade de Gênero direcionado a financiar projetos que fortaleçam a associatividade e liderança entre as mulheres.

O *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género* é criado em 8 de março de 2015, por meio da lei 20.820, com o intuito de fortalecer a institucionalidade de gênero no Estado e ampliar a capacidade de ação e intervenção dos mecanismos de políticas para as mulheres e igualdade de gênero tanto a nível nacional como regional. O SERNAM passa a denominar-se SERNAMEG (*Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género*). Até então subordinado administrativamente ao Ministério de Desenvolvimento Social, vincula-se ao novo Ministério sendo o organismo responsável pela execução das políticas, que passam a ser formuladas e avaliadas no âmbito do recém-criado Ministério.

Esta medida representa, de um lado, maior poder de negociação no diálogo com os demais ministérios, o que fortalece a estratégia de transversalização das políticas de gênero no Estado. Por outro, garante uma estrutura formal que permite acesso a recursos financeiros e humanos para a elaboração e implementação de políticas específicas, outorgando maior autonomia para os mecanismos de políticas para as mulheres. Este Ministério inicia suas atividades em 01 de junho de 2016, dando continuidade às ações desenvolvidas pelo SERNAMEG e acrescentando novos desafios e metas em suas ações:

Dentro de suas funções estará encarregado de desenhar, coordenar e avaliar as políticas, planos e programas para promover a equidade de gênero e buscar eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres. Por sua vez, trabalhará para promover e resguardar os direitos das mulheres e a igualdade de gênero; para que todas as mulheres sejam tratadas com respeito e sem discriminação no trabalho, nos lugares de estudo ou nas ruas; para erradicar a violência contra as mulheres em todas suas formas e lugares onde se produza; incentivar a participação das mulheres nos espaços de tomada de decisão política, econômica e social; impulsionar a corresponsabilidade de homens e mulheres na criação e cuidado das filhas e filhos; publicar relatórios e estudos sobre a situação das mulheres e da equidade de gênero para melhorar as políticas públicas; velar pelo respeito e cumprimento dos direitos humanos das mulheres, de acordo aos tratados e convenções internacionais que o Estado subscreve⁵⁹.

É significativo acrescentar que este é o primeiro Ministério a cargo do Partido Comunista desde o restabelecimento da democracia no Chile, e o único do segundo governo de Michelle Bachelet liderado por uma ministra do PC, Claudia Pascual Grau. Esta ministra impulsionou, desde o Ministério, campanhas e ações progressistas no que diz respeito à promoção dos direitos das mulheres em áreas polêmicas e de difícil consenso, destacando-se o

⁵⁹ Em <http://www.minmujeryeg.cl/prensa/noticias-prensa/noticias-destacadas/chile-tiene-nuevo-ministerio-de-la-mujer-y-de-la-equidad-de-genero/>. Consulta 23 de junho de 2016.

contundente apoio ao projeto de lei de despenalização do aborto terapêutico, uma causa urgente que nem sempre (quase em nenhum momento) foi apoiada ou defendida como uma bandeira pelo SERNAM.

Este projeto de lei, proposto por Bachelet, é conhecido como ‘3 causales’ porque prevê a despenalização da interrupção da gravidez em três casos: risco de vida para a mulher, inviabilidade do feto por anencefalia e estupro. O aborto terapêutico era permitido legalmente no país desde 1931, tornando-se uma prática proibida nos últimos anos da ditadura militar, em 1989. Apesar das tentativas de alterar a legislação aprovada sob o regime ditatorial, o Chile manteve-se ao longo dos anos como um dos seis países do mundo⁶⁰ em que o aborto é totalmente proibido, a despeito dos compromissos internacionais firmados.

Entre outros temas, os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres enfrentam historicamente forte resistência na política institucional chilena; por exemplo, apenas em 2010 durante o primeiro governo de Bachelet, é aprovada a utilização de contraceptivo de emergência (conhecida como pílula do dia seguinte). A expressiva oposição conservadora reflete-se no interior da própria coligação governista de centro-esquerda, liderada pelo Partido *Democracia Cristiana*, onde a influência de posições religiosas ligadas a altos setores da Igreja Católica tem sido, ao longo das décadas, um fator determinante para impedir avanços fundamentais nos direitos das mulheres no país.

A criação do Ministério da Mulher compõe uma agenda de governo que apresenta igualmente uma proposta de expansão da participação social nos processos de construção de políticas públicas no Chile. Este é outro tema complexo no país, onde os processos políticos caracterizam-se por uma centralização e institucionalidade fortes, as decisões são tomadas geralmente entre as elites políticas e econômicas e há poucos canais institucionalizados e efetivos de participação social e de diálogo com a sociedade civil. Durante os primeiros anos de seu segundo mandato, Bachelet propõe a realização de um processo constituinte com ampla consulta popular cidadã em distintas etapas, chamado *Una Nueva Constitución para Chile*, que tem como objetivo rever a Constituição chilena, elaborada durante o governo militar e que segue em vigor atualmente.

Apesar do caráter progressista que possuem, tais iniciativas não são isentas de conflitos e contradições. O projeto de lei que descriminaliza as práticas de aborto terapêutico vem recebendo críticas de distintos setores dos movimentos sociais: por um lado, pelo longo e demorado processo político a que vem sendo submetida sua aprovação (que já completa três

⁶⁰ Os outros países são: Nicarágua, República Dominicana, El Salvador, Malta e Vaticano.

anos em tramitação) e, por outro, pelas restrições intrínsecas que representa à garantia plena dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, ao condicionar e limitar o direito ao aborto a estas três causas específicas.

Já o processo de participação social na construção de uma nova constituição para o país vem sendo questionado em seu alcance e efetividade, colocando em debate como de fato as propostas cidadãs irão compor o novo texto constituinte, ou seja, qual será o real comprometimento do Estado com as propostas e demandas sociais resultantes destas consultas.

A trajetória institucional do SERNAMEG inscreve-se, portanto, na trajetória política do Chile desde seu processo de redemocratização, refletindo em muitos aspectos as dificuldades e resistências de um sistema político altamente neoliberal, institucionalizado e centralizado, de perspectivas políticas divergentes e consensos controversos, onde participação social e institucionalidade ainda buscam estabelecer um vínculo consistente e efetivo. Entretanto, em um contexto social conservador onde a luta pelos direitos das mulheres precisa ser constantemente legitimada, o SERNAMEG joga um papel importante ao se situar como representante institucional ‘engajado’ – com suas limitações e dissensos, no combate às desigualdades de gênero.

3.2 Agendas de gênero nos limites do Estado

Uma questão importante a ser considerada na análise é a centralização que caracteriza o modelo político chileno e o SERNAMEG especificamente. Apesar de possuir uma forte estrutura institucional em nível nacional e regional, o SERNAMEG não está presente nos níveis provincial e municipal, o que representa pouco contato e conhecimento sobre as realidades e necessidades locais e baixa interlocução com a população, limitando o alcance das ideias e propostas de construção e aplicação de uma agenda de igualdade de gênero.

A reduzida autonomia das unidades regionais, devido a limitações de recursos e capacidade funcional, lhes impõe a necessidade de negociar constantemente com diversos atores institucionais – governos regionais, prefeituras e outros representantes ministeriais para promover os programas e campanhas em nível local e integrar de maneira sistemática e permanente os planos de igualdade de oportunidades aos planos de políticas locais, uma vez que não há uma institucionalidade que garanta a aplicação das políticas de gênero nos municípios. Neste sentido, a relevância das políticas de gênero tem que ser constantemente

argumentada e comprovada, o que se coloca como um desafio e exige esforço constante dos SERNAMEGs regionais.

De acordo com Macaulay (2006:169), os contextos municipais, como importantes territórios de disputas políticas, têm sido marcados desde a transição democrática por uma forte presença de partidos da direita, destacadamente a *Unión Demócrata Independiente* (UDI), cuja intervenção baseada em estratégias de populismo tende a considerar as mulheres – e a população local como um todo, apenas como beneficiárias ‘passivas’ das políticas do Estado e ‘consumidoras’ dos serviços públicos, o que dificulta o desenvolvimento de uma agenda de gênero mais estratégica e progressista.

O nível de participação social e as possibilidades de respostas às demandas da sociedade civil variam de acordo com cada Região, em função de como se dão os processos de negociação entre os atores políticos em cada contexto. Ao longo dos anos, os processos participativos têm sido escassos, com algumas experiências pontuais de diálogo e tentativas de instalação de conselhos consultivos e comitês de monitoramento. O elevado grau de institucionalização do SERNAMEG faz com que este mantenha maior nível de negociação e diálogo com a alta classe política nos processos de elaboração das políticas públicas, em detrimento de relações mais próximas e orgânicas com as demandas locais da população ou com movimentos sociais de mulheres e feministas.

Neste sentido, Haas (2006) aponta que apesar de ter sido bem construída e articulada pelos movimentos feministas e de mulheres durante a ditadura militar uma importante agenda de reformas políticas, as estruturas institucionais resultantes da transição democrática contribuíram, na prática, para enfraquecer a participação das mulheres e limitar as possibilidades de reformas políticas de longo alcance. A autora reconhece que ao longo dos governos democráticos, importantes propostas de promoção dos direitos das mulheres obtiveram avanços significativos no âmbito legislativo em áreas como violência doméstica, estupro, cuidados, discriminação no mercado de trabalho e divórcio. Entretanto, questiona *em que medida a democracia instaurada permitiu que fossem implementadas as transformações políticas e demandas desenvolvidas pelas feministas durante os anos anteriores.*

No mesmo sentido, Macaulay (2006) afirma que após o processo de redemocratização, questões relacionadas à representação política das mulheres ou às relações de gênero parecem não ter recebido muita atenção por parte do governo. De acordo com a autora,

a maior fraqueza do SERNAM tem sido privilegiar a cidadania econômica e de mercado sobre a cidadania política e sexual. Apesar das preocupações de

seus fundadores, das promessas à ONU e do compromisso firmado por todos os presidentes da *Concertación*, ele não logrou combater as barreiras estruturais e institucionais para a participação política das mulheres (...) Em vez disso, concentrou-se no "lado da oferta", oferecendo workshops de formação em liderança e aulas de empoderamento destinadas a capacitar individualmente as mulheres para competir melhor no mercado eleitoral⁶¹ (pp. 148-149).

Haas (2006) assinala dois fatores centrais que impactam negativamente o que denomina como políticas feministas⁶² no Chile: primeiro, a estrutura institucional do sistema político chileno⁶³, que enfraquece as possibilidades de cooperação entre o executivo e o congresso na elaboração de políticas. Com relação a este ponto, as propostas apresentadas pelo SERNAM, como parte do executivo, possuem maior força institucional que aquelas apresentadas pelo Congresso. Neste caso, a orientação ideológica do ministério - e da ministra sob cada administração - adquire especial relevância para promover ou não uma agenda política feminista. Segundo, existe uma forte oposição cultural conservadora em relação à promoção dos direitos das mulheres que, segundo a autora, “goza de uma influência política desproporcional dentro do sistema político” (p.205). O conservadorismo ligado a posturas religiosas aparece como fator determinante na estagnação de muitas propostas como, por exemplo, as leis de violência intrafamiliar e divórcio, que tardaram anos em tramitação, sendo aprovadas apenas durante a primeira década do século XXI; ou o projeto de despenalização do aborto em três causas, cujo debate urgente tem sido impedido por décadas no contexto institucional. O fato de distintas tendências ideológicas coexistirem dentro do governo significou muitas vezes a predominância de uma ou outra tendência política em detrimento das necessidades ou da agenda mais ampla da coalizão.

Historicamente, as negociações no âmbito da política institucional estiveram marcadas pelo embate ideológico constante entre os principais partidos da *Concertación*, coligação de centro-esquerda que governou o Chile desde o primeiro governo democrático em 1991 até 2010. As acentuadas disputas e divergências internas entre o *Partido Socialista* (PS) e o *Partido Demócrata Cristiano* (DC) resultaram muitas vezes em acordos fortemente

⁶¹ No original, “*SERNAM’s greater weakness has been its privileging of economic and Market citizenship over sexual and political citizenship. Despite the concerns of its founders, its promises to the UN and the pledged commitment of every Concertacion president, it has failed to address the structural and institucional barriers to womens political participation. (...) Instead, it has concentrated on the 'supply side' by running leadership training workshops and empowerment classes aimed at enabling individual women to compete better in the electoral market place*”(Macaulay, 2006:148-149). Tradução Livre.

⁶² De acordo com Haas(2006), entende-se por políticas feministas não somente aquelas provenientes de grupos ou pessoas que se autodeterminam ou se identificam como feministas, mas todas as medidas que buscam eliminar as formas de discriminação (política, econômica, social, cultural, etc.) enfrentadas pelas mulheres.

⁶³ Nas palavras de Haas (2006:210) “*Chilean system works against institutional cooperation*”.

marcados pela clivagem religiosa e em políticas sociais de caráter neoliberal e/ou assistencialista. Estes fatores estruturais da política institucional chilena têm representado significativos obstáculos que dificultam e inviabilizam a implementação de uma agenda de gênero progressista e transformadora.

A estreita relação entre a Igreja Católica e as elites política e econômica no país tem sido um fator determinante para limitar o avanço de políticas de gênero progressistas. Por ser relutante em promover reformas políticas em questões que podem levar a um conflito com a Igreja Católica⁶⁴, a DC sistematicamente “bloqueia ou atrasa muitas das propostas políticas feministas tanto no congresso como no senado” (Haas, 2006:207). Sublinha-se, portanto, a forte influência e poder da DC na atuação dos governos da *Concertación* como um elemento central que freou ou impediu muitos avanços possíveis durante os primeiros vinte anos de governo democrático no Chile. De acordo com o PNUD (2010:180),

esta opção por privilegiar a coesão das alianças políticas, somada à falta de conexões orgânicas entre organizações de mulheres e atores políticos afins, têm incidido negativamente no avanço de uma agenda pró-gênero (...) Assim, a correlação de forças entre atores-chave tem-se inclinado mais à manutenção do status quo que às reformas.

O modelo político presidencialista de coalizão no qual se apoia a democracia chilena - assim como a brasileira, pressupõe a necessidade de negociar com os diversos setores que compõem o bloco político governamental. A negociação entre interesses e perspectivas divergentes representa muitas vezes a perda do caráter original de propostas políticas mais progressistas, principalmente aquelas que se relacionam com uma postura normativa ou ideológica, como por exemplo as que envolvem o conceito de família, os direitos sexuais e reprodutivos ou a despenalização do aborto terapêutico. Por abarcarem temáticas de difícil consenso, muitos projetos de leis e políticas referentes aos direitos das mulheres encontram fortes resistências (internas e externas) e não obtêm apoio suficiente para serem levadas adiante ou, ainda, têm seu caráter alterado. Neste sentido, o relatório do PNUD

⁶⁴ Apesar de ainda exercer um grande poder político no país, esta instituição vem sendo questionada por mais de duzentas denúncias de casos de abusos sexuais, incluindo menores de idade, por parte de bispos e sacerdotes chilenos, ligados a altos cargos de mando. De acordo com as denúncias, “10 obispos y 152 sacerdotes están entre los investigados por abusos sexuales dentro de la Iglesia católica chilena. La cantidad de víctimas de abusos sexuales en la Iglesia católica chilena aumentó a 248, según nuevos datos aportados por el fiscal nacional Jorge Abbott. De esa cantidad, 131 eran menores de edad cuando ocurrieron los hechos”. Em: <https://www.telesurtv.net/news/aumenta-victimas-abuso-sexual-iglesia-catolica-chile-20190501-0008.html>. Consultado 23 de junho de 2019.

(2010) assinala que:

Assim, projetos que promovem os direitos das mulheres se aprovam como medidas para fortalecer a família, cristalizando simbolicamente uma ordem tradicional que restringe o desenvolvimento das capacidades das mulheres à esfera da reprodução. Esta situação não apenas inibe os avanços normativos imediatos senão que joga contra transformações simbólico-culturais importantes para as representações e os comportamentos em matéria de gênero (Idem, pp.187).

A defesa da família e dos papéis tradicionais do homem e da mulher em seu interior e na sociedade são um dos pilares do discurso conservador que impede o avanço da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres em todos os âmbitos e justifica o controle sobre o corpo e a sexualidade feminina, cerceando a liberdade e autonomia de ação e decisão das mulheres. A defesa ferrenha deste discurso conservador representa talvez a principal barreira ao avanço dos direitos das mulheres no âmbito institucional.

No Chile, uma estratégia das gestoras feministas (*policymakers/* femocratas) que atuam a partir de dentro do Estado, segundo Haas (2006), tem sido deslocar os argumentos das propostas do âmbito dos direitos individuais das mulheres para elaborá-los em termos “do que é bom e contribui para o bem da família como um todo”. A autora reconhece, entretanto, que esta estratégia de moderação ou ‘des-radicalização’ do discurso para a negociação das propostas feministas apresenta claros limites e resultados geralmente insatisfatórios no que se refere à garantia de direitos para as mulheres.

Nos casos analisados pela autora - os debates sobre as leis de divórcio, violência intrafamiliar e aborto - a busca pelo consenso no âmbito político levou a perdas significativas nas propostas originais e muitas vezes a postura institucional do SERNAM e do governo acabam por refletir ideais completamente opostos à busca pela transformação social necessária para avançar em direção à igualdade de gênero.

Neste sentido, em uma avaliação crítica das políticas de gênero no Chile realizada em 2010, o PNUD assinala as dificuldades e impasses que esta forma de governar tem representado para avançar nas políticas de gênero no Chile.

Durante as últimas décadas, a correlação de forças nas instituições políticas formais tem limitado o campo das transformações – e inclusive das discussões – possíveis (...) A necessidade de chegar a acordos devido aos contrapesos de poderes tem levado a que na defesa de iniciativas neste plano predomine um discurso de fortalecimento da família tradicional, o qual supõe a subordinação da mulher a seu papel predominantemente doméstico. Em assuntos mais técnicos e econômicos, os avanços têm sido facilitados pela linguagem técnica comum e por uma argumentação em termos de eficiência e equidade (...) Esta estratégia permite consensos relativos porém

não aborda as causas mais profundas da desigualdade nem avança em mudanças estruturais (PNUD, 2010:295).

Apesar dos avanços em áreas como a criminalização da violência doméstica, o combate às discriminações contra as mulheres e a implementação de programas voltados a atender necessidades de grupos específicos, tais como donas de casa (*Jefas de Hogar*) e trabalhadoras agrícolas sazonais (*Temporeras*), muitas das principais demandas dos movimentos de mulheres durante o processo de redemocratização não foram atendidas e permanecem pendentes, especialmente em “áreas como aborto, educação sexual, gravidez na adolescência, representação política das mulheres, participação no mercado laboral, e ações afirmativas para combater estes e outros problemas de exclusão de gênero” (Rios Tobar, 2010:25).

A identificação com uma agenda neoliberal – e com isso o modelo de um Estado subsidiário, a forte oposição conservadora tanto dentro como fora da coalizão partidária e, finalmente, o distanciamento entre governo e sociedade civil demonstraram-se fatores-chave para uma certa estagnação da agenda de gênero no país.

3.3 Perspectivas frente ao atual cenário chileno

Trabalhar no interior de uma estrutura estatal que segue o modelo neoliberal é uma realidade para o SERNAM. Chile é o país latino-americano onde o modelo neoliberal se consolidou com maior êxito, tanto no campo político como no econômico. Certamente, a existência de um organismo de políticas para as mulheres no interior da institucionalidade estatal não altera – nem pretende alterar - esta característica estruturante e limitadora às ações dos governos. As ações desenvolvidas a partir destes mecanismos, portanto, operam dentro destes limites, buscando promover a ampliação dos direitos e a participação política das mulheres e combater as desigualdades de gênero, colocando-as como pautas pendentes e necessárias aos demais organismos do governo.

Neste sentido, a orientação política e ideológica da coalizão de governo, bem como das gestoras diretamente responsáveis, configuram-se como fatores determinantes na definição do caráter das políticas direcionadas às mulheres, podendo limitar ou expandir suas potencialidades em interferir e alterar concretamente desigualdades de gênero no interior da sociedade.

A recente criação de um Ministério responsável por coordenar as políticas para as mulheres no país e garantir a transversalização da agenda de gênero no Estado indica uma

forma de reconhecimento e visibilidade das demandas femininas por parte do governo. A postura ‘progressista’ adotada pela ministra do PC durante o último mandato de Bachelet, representou uma oportunidade de avançar em pautas pendentes por meio da implementação de uma agenda de gênero que continha uma perspectiva mais ampla (ainda que não *plena*) com respeito aos direitos das mulheres, tendo trabalhado no sentido de garantir que o Estado adote uma postura crítica em suas ações e que estas contemplem o combate às desigualdades.

A inclusão da Agenda de Gênero em um programa governamental que promove e valoriza o aumento da participação social permite adotar uma perspectiva mais otimista com relação às possibilidades de avanços das demandas feministas no contexto institucional. Muitas iniciativas - tal como a *Ley de cuotas*⁶⁵, o projeto de despenalização do aborto terapêutico, a realização dos *conversatorios* regionais convocados pelo SERNAMEG⁶⁶ e do processo constituinte com a participação da sociedade civil, indicam um compromisso governamental com a promoção da igualdade de gênero, maior participação social nos processos políticos e uma tentativa de descentralização das medidas governamentais.

Entretanto, no que diz respeito à implementação desta agenda de gênero durante o segundo governo Bachelet, uma ativista feminista, que chegou a ser gestora durante este período, avalia que:

finalmente aprovou-se uma lei de 3 casos e saímos da penalização total. E eu acredito que foi um ganho importante, mas super restrito. Não foi possível apresentar um projecto de direitos sexuais e reprodutivos. O projeto de lei para modificar a lei de violência intrafamiliar e passar a uma lei de violência integral, lei de proteção integral às mulheres com relação à violência; tampouco foi possível passar. Ou seja, eu te diria que o [projeto] de sistema nacional de cuidados também ficou incompleto... (Entrevista julho/2018)

Permanecem, portanto, muitas barreiras estruturais no modo de funcionamento do Estado e são fatores contra os quais as lutas devem ser fortalecidas e renovadas por meio da força de organização da sociedade civil chilena, em seus múltiplos espaços e formas de protesto. Os movimentos e organizações sociais, entres eles os feministas e de mulheres, têm um papel decisivo nas perspectivas de transformações políticas e sociais. A institucionalidade e os espaços abertos no/pelo Estado representam tão somente uma oportunidade e um mecanismo a mais para influenciar na elaboração de políticas progressistas que apontem a uma sociedade mais justa e inclusiva.

⁶⁵ Esta legislação obriga os partidos a apresentarem em suas listas ao menos 40% de suas candidaturas femininas, tanto para o senado como para a câmara.

⁶⁶ Encontros entre mulheres participantes dos programas e autoridades locais.

Por um lado, o campo institucional chileno demonstrou-se pouco receptivo e manteve uma distância clara e bem delimitada entre suas agendas e as demandas dos movimentos feministas e de mulheres ao longo destas quase três décadas de existência do SERNAM. Por outro, no âmbito da sociedade civil formas distintas de pressão por mudanças sociais foram fortalecendo-se e ganhando visibilidade. Para além das negociações, *lobbys* e prestação de serviços realizados entre ONGs feministas e SERNAM, o feminismo chileno desenvolveu-se concomitantemente em outros espaços e, a partir de distintas estratégias, apresentou suas demandas, frente às insuficientes repostas institucionais. Na última década, particularmente, em consonância com um movimento global, a política e a sociedade chilenas se viram interpeladas pela necessidade de atentar às desigualdades de gênero e seus efeitos nocivos. As recentes e potentes mobilizações feministas indicam a insatisfação e o esgotamento deste modelo baseado em consensos e que não se propôs, até agora, a desafiar a fundo o machismo estrutural em que se sustentam as relações sociais.

3.4 Novos campos de ação política feminista: as recentes mobilizações no Chile

3.4.1 O campo feminista chileno: breves notas

Ao falar de feminismo(s), pretendemos destacar a noção de processos sobre a ideia de ‘ondas’, colocando ênfase na continuidade das lutas e na coexistência de distintas características, estratégias, discursos e práticas políticas feministas ao longo do tempo. Para além das definições clássicas de “movimentos sociais”, interpretar os feminismos como “campos discursivos de ação”, como propõe Alvarez (1998; 2014), nos permite reconhecer a diversidade de formas de fazer política e ativismo que têm sido propostas a partir e desde os distintos feminismos: nas ruas, em universidades e escolas, em coletivas, nos espaços da política formal, a partir dos territórios, dos gabinetes, da academia, de agências da ONU, de ONGs, de forma anárquica, em grupos aborteiros clandestinos, dentro de partidos políticos, etc. Segundo a autora,

Os campos discursivos de ação são muito mais que meros aglomerados de organizações direcionadas a uma determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de ator/es individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais, e políticos. Os setores mais política e culturalmente visíveis desses campos, e os pontos nodais que o articulam, variam ao longo do tempo (Alvarez 2014, p.18).

Por isso, também, falar sobre feminismos no plural, considerando e incluindo a diversidade de lutas e estratégias de/entre mulheres diversas. Lutas por liberdade, por direitos,

pelo bem-viver; lutas por igualdade, por oportunidades, por respeito. Mas, sobretudo, por transformações nas relações sociais, políticas e culturais. Nesse sentido, feminismos são "campo[s] de ação expansiva, policêntrica e heterogênea que se estende[m] para além das organizações ou grupos de um movimento". (Alvarez, 1998: 93). Para Ríos, Godoy y Guerrero (2003),

(...) entender um movimento social a partir deste conceito de campo de ação (...) implica reconhecer que as fronteiras e estruturas de um movimento estão sendo permanentemente construídas e transformadas, sobre a base da interação e negociação político-discursiva. (Ríos, Godoy y Guerrero, 2003: 23)

Embora a partir da década de 1990, como resultado do processo de transição democrática, o campo feminista chileno passa a constituir-se hegemonicamente nas esferas institucionais, tendo as ONGs e centros de estudo como eixos centrais de suas práticas e discursos, a militância e o trabalho feministas continuaram acontecendo em outros espaços, através de estratégias menos visíveis, procurando outros lugares, outras gramáticas e formas de incidência, diferentes daquelas aceitas ou incorporadas pelo processo global de incorporação de gênero. Reconhecer esta pluralidade e a coexistência de estratégias, identidades e interesses diversos que conformam este campo feminista é o ponto de partida para olhar para a recente efervescência e ebulição dos feminismos chilenos.

Desde os anos 1980-90, criaram-se as ‘redes’ e ‘coordenadoras’ feministas no Chile, que se constituíram como articuladoras de coletivas e grupos autônomos em todo o país, orientadas geralmente por questões específicas como saúde ou combate à violência e a partir das quais se organizaram anualmente manifestações correspondentes ao ‘calendário feminista’⁶⁷.

Ao construir uma cronologia das recentes mobilizações sociais de mulheres críticas à ordem de gênero, Lamadrid (2019) aponta os fatos mais importantes e de maior impacto na sociedade chilena nos últimos anos, revelando um movimento vívido e potente desencadeado pelas diversas manifestações de carácter feminista neste novo século. Entre as demonstrações públicas mais relevantes, a autora destaca: a marcha pela liberação da pílula do dia seguinte (*píldora del día después*), em setembro de 2007 (com aproximadamente 15 mil participantes); a mobilização por aborto livre, seguro e gratuito, em 25 de julho de 2013 (com assistência de 10 mil pessoas, segundo as manifestantes) e quando as feministas

⁶⁷ Tais como a *Red Chilena Contra la Violencia Hacia la Mujer* (1990), *Comunidad Mujer* (2002), *Corporación Humanas* (2004), *Corporación MILES* (2010), *Observatorio contra el Acoso Callejero* (2013), *Coordinadora Feminista Universitaria* (2016), *Coordinadora NiUnaMenos*, *Abogadas Feministas de Chile* (2018). *Coordinadora Feminista 8 de marzo* (2018). Informação disponível em: <http://www.humanas.cl/?p=17671>.

invadem a Catedral de Santiago; as manifestações contra a violência às mulheres, em 2015, convocadas pelo movimento *Ni Una Menos*, surgido na Argentina; e, por fim, em 2016 e 2017, quando o tema do aborto volta a ser central nas marchas feministas, estimulado pela tramitação do projeto de lei que despenaliza o aborto em três causas (Lamadrid, 2019).

Além destas manifestações emblemáticas, as datas ‘tradicionais’ como o Dia internacional da Mulher (8 de março), Dia Internacional contra a violência às mulheres (25 de novembro) e Dia de Ação Global por um Aborto Livre, Seguro e Gratuito (28 de setembro), entre outras, tiveram convocatórias e assistências cada vez maiores ao longo da última década. Este histórico realizado pela autora evidencia que a vocação ‘movimentista’ e militante dos feminismos chilenos manteve-se vívida e em um movimento crescente neste novo século.

3.4.2 A insubordinação feminista e a rebeldia estudantil: um encontro potente

Desde princípios do século XX, os/as estudantes têm sido atores políticos relevantes no contexto chileno, incidindo na vida e nos processos políticos, formando quadros da direita e da esquerda partidárias. As federações estudantis têm ocupado um papel de destaque nas arenas e nos debates políticos.

No início dos anos 2000, a partir de estabelecimentos estudantis secundários surgem reivindicações e questionamentos que desencadeiam, em 2006, um movimento que ficou conhecido como a *Revolución Pinguina* (Paredes, 2019), que traz à luz problemas estruturais no sistema de ensino do país, dominado pela lógica neoliberal do lucro, e clama por uma educação de qualidade ‘como um direito, e não um privilégio’. Em 2011, o movimento estudantil volta à cena central das mobilizações no país, desta vez com carácter majoritariamente universitário, convocando marchas massivas ao questionar o modelo neoliberal de educação e o endividamento juvenil dele decorrente. Ao provocar debates em amplos setores da sociedade chilena, impulsionaram um projeto de lei por uma educação gratuita e de qualidade no país, que exigia o fim do lucro nas universidades públicas.

Sob a efervescência da rebeldia estudantil, as ocupações (*tomas*) e marchas foram as principais formas de protesto dos/as estudantes nestes anos, seguidas de negociações com reitores e autoridades do governo. Posteriormente, alguns/as dos/as porta-vozes e lideranças do movimento lograram entrar nos espaços da política formal, ocupando cargos no parlamento que, pela primeira vez, se viu ameaçado com a quebra dos pactos e acordos da já tradicional ‘política do consenso’ estabelecida com o retorno à democracia.

Ampliando o campo político progressista chileno, na primeira década do século XXI, formaram-se e/ou articularam-se novos movimentos, organizações e partidos políticos (tais como *Revolución Democrática*, *Movimiento Autonomista*, *Izquierda Autónoma*, entre outros) que, de forma inédita no período pós-transição, conseguiram romper o binarismo esquerda-direita nos processos eleitorais de 2017⁶⁸, lançando uma candidata à presidência, Beatriz Sánchez, que surpreendeu ao alcançar mais de 20% dos votos⁶⁹. Ademais, neste mesmo ano, lograram eleger uma bancada de vinte deputados/as e um senador.

Para além da força que tem adquirido no âmbito da política formal, o *Frente Amplio* (FA), considerado uma espécie de ‘movimento-partido’ (Donoso, 2019), aparece como um importante eixo articulador no âmbito dos movimentos sociais, um terreno onde convergem –e divergem– novas forças do campo político das esquerdas a nível nacional (apesar da evidente centralização que adquire a capital Santiago). Nestas relações também se articulam e entrelaçam a militância estudantil e feminista, construindo plataformas de intercâmbios, debates, demandas e bandeiras conjuntas. A constituição desta base/estrutura política tem sido um elemento chave, entre outros, para interpretar as lutas no campo progressista chileno na atualidade.

3.4.3 Chile, 2018: Um país em *toma feminista*

Entre maio e julho de 2018, Chile foi palco de uma das maiores mobilizações feministas de sua história. Desde as ocupações (*tomas*) e paralizações (*paros*) feministas realizados em mais de vinte universidades e colégios, as estudantes ocuparam massivamente as ruas com novas expressões, bandeiras e demandas para protestar e denunciar antigas e silenciadas práticas machistas cotidianas de abusos e assédios, relações de poder e *objetificação*⁷⁰ de suas *cuerpas*⁷¹.

Em muitos cantos ao longo deste estreito país sul-americano, o ‘feminismo’ tornou-se tema e palavra costumeira. Dos gritos sufocados e contidos por décadas, as jovens chilenas lograram liberar com força estrondosa todo o peso das violências de gênero que as oprimem cotidianamente ao longo de suas vidas, ressaltando particularmente aquelas vividas nos espaços estudantis e acadêmicos.

⁶⁸ O que foi possível devido à aprovação da Lei 20.840, em 2015, durante o segundo governo de Michelle Bachelet, que pôs fim ao sistema eleitoral binominal.

⁶⁹ Com uma candidatura que, inclusive, se apresentava como feminista.

⁷⁰ Considerar como objeto.

⁷¹ Em português, ‘corpas’, versão feminina da palavra ‘corpos’, usada pelas manifestantes para referirem-se a seus corpos femininos. Uma subversão linguística que tem sido adotada em muitos outros espaços feministas.

Rompendo barreiras institucionais para denunciar o desinteresse das autoridades frente às recorrentes e numerosas denúncias de assédio e abuso sexual de professores a alunas, entre estudantes ou entre funcionários/as, as jovens chilenas ocuparam suas universidades a fim de romper a normalidade cotidiana destes estabelecimentos que produziam e reproduziam, em seu interior, desigualdades, opressões e violências.

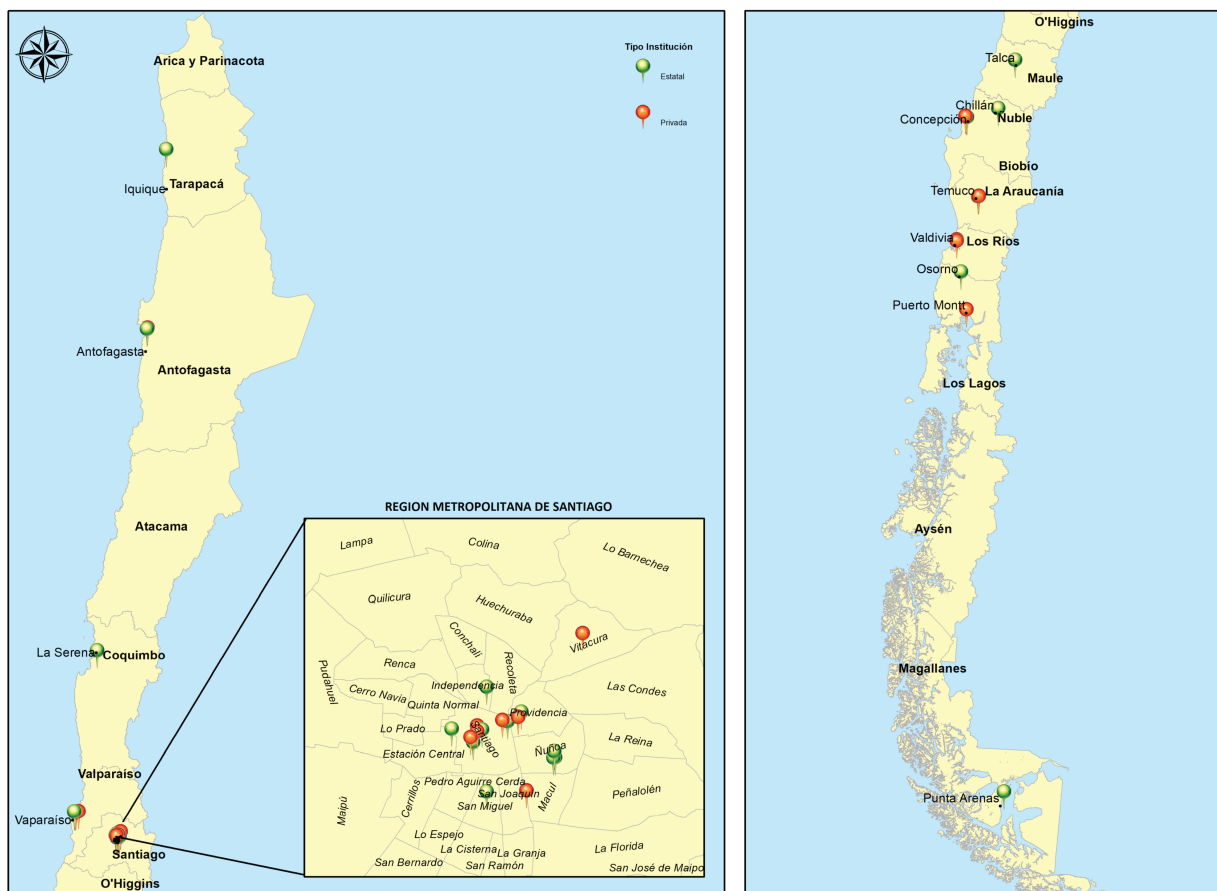
A primeira *toma feminista* de 2018⁷² teve lugar na Faculdade de Humanidades da *Universidad Austral de Chile*, na cidade de Valdivia, iniciando-se dia 17 de abril. As alunas ocuparam esta faculdade movidas pela indiferença frente a diversas denúncias de casos de assédio. Alguns dias depois, as estudantes da Faculdade de Direito da *Universidad de Chile* também anunciaram a *toma* das dependências deste campus na cidade de Santiago, dia 27 de abril, exigindo principalmente a renúncia do professor -e então presidente do Tribunal Constitucional- Carlos Carmona, pelas múltiplas denúncias de perseguição e assédio às alunas da instituição.

Os temas e relatos expostos pelas estudantes revelaram seu caráter recorrente e generalizado; as denúncias fizeram eco em muitas instituições educacionais. Desencadeou-se, assim, um rápido e amplo processo que chegou a seu clímax em meados do mês de maio de 2018, quando somavam-se 57 campus universitários ocupados ou paralisados por suas estudantes - em *toma* ou *paro* feminista. No total, foram 26 universidades, públicas e privadas, ao longo de todo o país, além de alguns colégios nas cidades de Santiago e Valparaíso.

⁷² No ano anterior (novembro de 2017), a *Asamblea de Mujeres Autoconvocadas* havia tomado a Faculdade de Filosofia e Humanidades da *Universidad de Chile*, em Santiago, por denúncias reiteradas sobre casos de assédio dentro da faculdade. Esta mobilização gerou a criação de um protocolo e impulsionou estudantes de outras universidades a questionar a falta de repostas das autoridades ante as denúncias.

Mapa 1.

Tomas feministas en Universidades (Chile, 2018)



(Verde: Estatais; Laranja: Privadas)
 Fonte: Elaboração Própria

Todas as tomas se autodenominaram feministas e a maioria delas, separatistas, ou seja, somente era permitida a entrada de mulheres (cis e/ou trans), ainda que algumas atividades e assembleias fossem mistas, onde se admitia a participação de estudantes homens. Esta estratégia separatista foi fundamental para gerar espaços seguros entre as estudantes que construíram e participaram das tomas e, ao mesmo tempo, garantir e assegurar o protagonismo, a fala e a escuta das vozes das mulheres nestes espaços. Dois pontos de grande relevância uma vez que haviam denúncias de abusos entre estudantes/companheiros e a construção de espaços exclusivos entre mulheres permitiu maior confiança e segurança para falar abertamente sobre estes e outros temas. Da mesma forma, muitas estudantes relatam que, pela primeira vez, participaram ativamente dos debates e da toma de decisões pois, apesar de que já haviam participado de outras ocupações e mobilizações estudantis, a ausência (forçada) de seus companheiros homens abriu espaço e outorgou protagonismo às estudantes.

A maioria das tomas e paralizações duraram cerca de dois meses e meio, sendo que algumas estenderam-se por mais de cem dias, encontrando-se com as dificuldades próprias do inverno chileno, como adoecimentos e condições climáticas adversas, que exigiram grandes esforços por parte das que perseveravam ocupando as universidades. A última casa de estudos superiores a finalizar a ocupação foi a Faculdade de Ciências da Educação, da *Universidad de Playa Ancha*, na cidade de Iquique, norte do Chile, que permaneceu 108 dias paralisada. Aí, algumas alunas lançaram mão de medidas extremas para conseguir que suas reivindicações fossem atendidas, iniciando uma greve de fome como estratégia para exercer pressão para a assinatura dos acordos.

Das barricadas à organização interna, assembleias, porta-vozes, representantes e lideranças coletivas, comissões, em universidades públicas e privadas, na capital Santiago, em regiões do norte ao sul do Chile; as estudantes organizadas, indignadas, cansadas, ocuparam a Alameda, em Santiago, fazendo o tradicional percurso das marchas e protestos na capital, porém de uma forma nova, distinta, desafiante; convocaram à sociedade não somente aí, no epicentro de um país extremamente centralizado, senão que em muitas das regiões e províncias do país, construindo um potente movimento de caráter genuinamente nacional.

Além das ocupações e paralizações nas universidades, foram convocadas marchas feministas em diversas cidades do país durante o ano de 2018, todas com massiva assistência e significativo impacto na sociedade chilena. No dia 11 de maio, realiza-se uma grande marcha feminista convocada pela *Coordinadora Ni Una Menos* do Chile, contra a ‘cultura do estupro’; em 16 de maio, a *Confederación Nacional de Estudiantes de Chile* (CONFECH) convoca a marchar por uma ‘educação não-sexista’, com o objetivo de expressar o rechaço dos estudantes frente às violências machistas. Participaram desta manifestação distintos movimentos em cidades do norte, centro e sul do país, como Iquique, Valparaíso, Concepción, Temuco e Valdivia.

Quadro 3. Marchas feministas no Chile, 2018

Marcha	Fecha	Región	Ciudad	Nº de Personas
Marcha 8 de Marzo	08-03-2018	Metropolitana	Santiago	100.000
		Valparaíso	Valparaíso	2.000
		Bio-Bío	Concepción	2.000
		Araucanía	Temuco	1.000
Marcha Contra la "Cultura de la Violación"	11-05-2018	Metropolitana	Santiago	1.000
"Contra la Violencia Machista, Educación No Sexista"	16-05-2018	Metropolitana	Santiago	150.000
		Valparaíso	Valparaíso	10.000
		Bio-Bío	Concepción	3.000
		Araucanía	Temuco	500
		Los Ríos	Valdivia	600
Marcha Feminista en Valparaíso	01-06-2018	Valparaíso	Valparaíso	3.000
Por una Educación No Sexista y las Exigencias de las Universidades	06-06-2018	Metropolitana	Santiago	100.000
		Valparaíso	Valparaíso	7.000
		Bio-Bío	Concepción	2.000
Marcha Universidad de Chile, entrega de petitorio	18-06-2018	Metropolitana	Santiago	400
Por el Aborto Libre	25-07-2018	Metropolitana	Santiago	50.000
		Valparaíso	Valparaíso	1.000
		Bio-Bío	Concepción	600
		Los Ríos	Valdivia	300
Marcha Feminista en Rechazo al Machismo	22-11-2018	Metropolitana	Santiago	5000
		Valparaíso	Valparaíso	500
		Bio-Bío	Concepción	300
		Araucanía	Temuco	100

Fonte: Elaboração Própria⁷³

Assim, deslocaram bandeiras partidárias e slogans repetidos para irromper nas ruas com suas vozes potentes e *cuerpas* desafiadoras. As performances, o torso nu, pintado, os lenços, as *capuchas*⁷⁴ e cartazes pulsaram vibrantes para denunciar e dizer *basta* a todas as violências, sistemáticas, cotidianas, estruturais. Dolorosas experiências vividas entre tantas que agora estavam ali, coletivamente, punhos erguidos. “*Nunca más solas*”; “*Hermana yo te creo*”; “*Nos quitaron tanto, que nos quitaron el miedo*”⁷⁵, liam-se nos cartazes.

Provocando um verdadeiro terremoto ou tsunami feminista – para usar termos comuns no vocabulário chileno, estas inovadoras formas de manifestação trouxeram em si uma nova linguagem subversiva, impactante, transformadora que, com sua “potência

⁷³ Informação obtida por meio de levantamento de dados realizado com base em notícias disponíveis na internet sobre o movimento feminista de 2018 no Chile. Agradeço à Francisca Figueroa pela ajuda na elaboração desta tabela.

⁷⁴ Capuzes estilizados com ornamentos, que se tornaram uma marca característica deste movimento.

⁷⁵ Em português: “Nunca mais sozinhas”; “Irmã, eu acredito em você”; “Nos tiraram tanto, que nos tiraram o medo”.

disruptiva (...) impregnou –sem volta atrás- as práticas sociais, os códigos institucionais, a circulação dos discursos públicos e os imaginários coletivos” (Richards, 2018: 125).

A partir da ocupação de espaços públicos – na prática pertencentes a ‘outros públicos’ (hegemonicamente masculinos), como as instituições acadêmicas e as ruas, estes fizeram-se *corpos políticos* (Butler, 2018), constituindo-se eles mesmos nos meios e nos fins de/para a política. Corpos – ou *cuerpas*, como chamado e reconhecido por elas mesmas, que se reúnem nas ruas, que ocupam as universidades para denunciar e dizer que não aceitarão mais ser submetidas a estas violências; *cuerpas* que não serão mais silenciadas, subestimadas, objetificadas; que convertem sua vulnerabilidade em resistência; que se fortalecem e transformam umas às outras na/por meio da luta coletiva.

Este movimento, impulsionado por estudantes universitárias e secundárias, foi capaz de colocar o feminismo em evidência e debate em nível nacional de maneira inédita no Chile, desde conversas cotidianas passando por todos os meios de comunicação – canais de televisão, emissoras de rádios e editoras de jornais diários, das mais diversas orientações políticas - até os quadros de um governo de direita. O tema dos assédios e violências de gênero ressoou forte na sociedade chilena, sem despegar-se da força e potência da palavra ‘feminismo’, por tanto tempo rejeitada, criticada e até temida por muitos, agora estampada cotidianamente nos jornais, progressistas e conservadores, do país.

Para Diamela Eltit (2018: 61), essa “mega-incorporação social marca um momento decisivo nunca antes experimentado na história local”. Segundo Nelly Richards (2018: 124), “o acontecido em maio de 2018 simboliza uma batalha cultural que foi vencida pelo feminismo”. De acordo com as autoras, para além dos protocolos e sanções que se alcancem estabelecer ao interior dos estabelecimentos, ficam manifestos o fato, a relevância e o significado dos processos desencadeados em e por esta ‘rebelião feminista’ e seus impactos na cultura política do país. Se marca no Chile um ‘antes’ e um ‘depois’, como consequência de um ‘agora’ feminista.

3.4.4 Um ‘*ensamblaje* ativista’: Aportes teóricos para interpretar o *Mayo Feminista*

Propomos olhar a essas recentes mobilizações no Chile, que ficaram conhecidas como *Mayo feminista* - em referência ao ‘Maio de 68’-, a partir do cruzamento entre três elementos-chave: (i) o momento de efervescência feminista internacional e de “renascimento de um feminismo militante” (Watkins, 2018); (ii) a crescente organização do campo político feminista chileno no tecido social - em sua fragmentação e heterogeneidade- ao longo da última década e, por fim, (iii) seu entrecruzamento com o movimento estudantil, provavelmente o mais relevante ator social reivindicativo e transformador desde a transição democrática.

De acordo com De Landa (2006) os *ensamblajes* podem ser entendidos como “um processo não linear de composição contingente de múltiplos agentes, discursos e instituições, cujo resultado é a emergência de entidades sociais que conformam a realidade social em um tempo e espaço determinados” (Apud Araos, 2018:29). A interação entre as capacidades dos elementos que conformam este novo conjunto, neste momento situado, geram ‘propriedades emergentes’ que não remetem às capacidades específicas/intrínsecas das partes, “senão que às produzidas por sua interação, que se dão somente sob seu domínio. As propriedades emergentes têm a capacidade, quando se territorializam, de influenciar às partes que a compõem, singularizando-se e diferenciando-se ontologicamente das mesmas” (Idem). Ou seja, criam novas composições e capacidades a partir da conjunção de propriedades de elementos externos.

Nesta chave conceitual, o *Mayo Feminista* chileno pode ser interpretado como um ‘*ensamblaje* ativista’, que apresenta propriedades emergentes a partir da combinação entre características dos movimentos feministas transnacionais, incorporando e resignificando lutas, demandas, repertórios discursivos, de ação e de estratégias; dos feminismos locais, ampliando e transformando seu campo de ação e incidência ao mesmo tempo em que reconhece e encontra aí suas bases e fortalezas; e dos movimentos estudantis chilenos, utilizando principalmente seus espaços e repertórios de ações historicamente construídos e desenvolvidos neste campo⁷⁶.

Assim, pela primeira vez as ocupações, comuns nos repertórios de ação dos movimentos estudantis chilenos, foram feministas. Muitas, inclusive, separatistas. E, por outro lado, “de maneira inédita para o protesto feminista a toma foi usada como estratégia” (Castillo, 2018:35). Nesta intersecção entre repertórios de ação de movimentos estudantis e

⁷⁶ Incluindo-se aí o campo político da esquerda emergente corporificado no *Frente Amplio* e também da esquerda tradicional, como os partidos Socialista e Comunista (PS y PC, respectivamente).

feministas, locais e transnacionais, cria-se algo novo no Chile, de extrema vitalidade, que vai questionar, desafiar, tensionar e transformar a cultura política neste país. Sua demonstração enquanto força social coloca um novo patamar a partir do qual se debatem as políticas.

Como um *ensamblaje*, este movimento é, igualmente, uma formação instável, situada em um tempo e espaço específicos, que se conforma a partir de elementos (sujeitos, repertórios, características) dos movimentos sociais estudantis e feministas, porém transcende estas esferas ao transformar e criar novas capacidades. O *Mayo feminista*, em 2018 é, portanto, uma das caras e facetas de um potente campo político e discursivo que remexe as bases sociais, culturais e políticas neste país. O particular deste recente movimento feminista estudantil chileno é que a chispa que o acende localiza-se em um território particular, específico, institucional, ele mesmo com vocação para ninho de rebeldia e questionamento da ordem: os estabelecimentos educacionais, universidades e colégios.

No âmbito das tomas e protestos feministas, especialmente na capital, é possível observar um importante nível de identificação das estudantes com as distintas organizações que conformam o *Frente Amplio*, muitas delas sendo parte integrante –inclusive porta-vozes – das tomas e de organizações frente-amplistas simultaneamente, o que contribui para que estas reivindicações permeiem igualmente o campo da política formal. Não obstante, a não sobreposição de bandeiras partidárias sobre as lutas que impulsionaram e motivaram as tomas feministas foi tema de debate e ponto de partida consensual entre as estudantes. Ao contrário do que alguns meios de comunicação, acadêmicos e políticos do campo da direita tentaram insinuar, as tomas feministas não consistiram em um instrumento político, tampouco foram orquestradas por ou desde organizações do FA, senão que, genuinamente, pelas estudantes auto-organizadas, sustentadas por suas graves denúncias, que permaneceram como o foco central desde o início ao fim das tomas e mobilizações.

A proposta e o caráter independente/autônomo marcaram-se, igualmente, frente às tradicionais federações estudantis que, apesar de diretamente envolvidas, não fizeram-se partícipes ou protagonistas neste novo movimento, arrebatadora e incondicionalmente feminista. Desde a *Coordinadora Feminista Universitaria* (COFEU), a mensagem era clara:

Este é um chamado a que nos organizemos a partir da assembleia, da amizade e da sororidade. Um chamado a que ocupemos nossas universidades, nossos colégios, façamos cortes nas ruas (...) organizemo-nos e ocupemos Chile e até *La Moneda*, por um feminismo total. (Amanda Mitrovich, porta-voz da *Coordinadora Feminista Universitaria*)⁷⁷

⁷⁷ La COFEU (*Coordinadora Feminista Universitaria*), nasce a partir da *Comisión de Género* da *Confederación de Estudiantes de Chile*, articulando distintas representantes e secretarias de gênero universitárias do país com o intuito de gerar espaços de debates e centralizar demandas contra a violência de gênero nestes espaços.

Assim, em cada universidade conformaram-se as assembleias autoconvocadas de mulheres (e dissidências sexuais) a partir das quais foram debatidas coletivamente as violências cotidianas, as denúncias, os casos expostos, os petítórios – ou ‘*exigítórios*’ como nominaram algumas, os termos dos protocolos internos, as demandas por uma educação não-sexista, a organização interna, o curso e o destino das *tomas*, os chamados às marchas, o pessoal como político. Nestes processos organizativos, “feministas, autônomos, separatistas e dissidentes”, o feminismo adentra os espaços estudantis/universitários já não somente como teoria, senão que como prática encarnada nas vozes e *cuerpas* “desobedientes e *chorizas*”⁷⁸, para fazer frente às violências machistas vividas repetidas vezes sobre estas mesmas *cuerpas* ao interior dessas mesmas instituições, até agora encobertas, minimizadas e silenciadas.

Por um lado, este movimento nasce ligado, porém autônomo, em relação às tradicionais federações estudantis que organizam as marchas, protestos e ocupações habituais, que ocorrem periodicamente no país. Por outro, diferenciando-se em sua essência e mantendo sua autonomia, conecta-se de muitas formas diretamente com as organizações feministas existentes até então no Chile, dinamizando assim os campos políticos e discursivos de ambos movimentos. Cria-se, desse modo, uma convergência entre esses campos políticos de ação, um *ensamblaje* ativista, que não pertence necessariamente a nenhum deles direta e organicamente, embora seja parte representativa de ambos. É isso, portanto, o que interpretamos como ‘*ensamblaje*’ ou ‘montagem’ ativista (Alvarez, 2019): um processo emergente que amplia tanto o campo político feminista como o campo discursivo e de ação dos movimentos estudantis chilenos.

Mesclando repertórios de ação e estratégias comuns aos movimentos estudantis – marchas, petítórios, ocupações (ou *tomas*) – com práticas e discursos provenientes dos feminismos – assembleias, relações horizontais, ausência de lideranças, grupos de autoconsciência, oficinas de autodefesa, serigrafia, ginecologia natural, criação de espaços seguros por e para mulheres, entre outros – esta geração de estudantes feministas (e feministas estudantes) logrou, por meio das denúncias, *tomas* e manifestações por todo o país, chamar a atenção nacional e internacional aos problemas referentes às desigualdades de gênero que permeiam e estruturam a cultura, a sociedade, a política e o sistema educacional chilenos, ao evidenciar o caráter estrutural, recorrente e massivo de práticas machistas de abusos e assédios a que estiveram sujeitas.

⁷⁸ Expressões contidas nas faixas postas em frente às Universidades durante as *tomas* feministas. Dentro do vocabulário chileno, uma pessoa “*choriza*” é alguém que tem uma posição desafiante frente aos demais.

No campo dos ativismos, o *Mayo feminista* chileno logra, por um lado, levar ao cerne do movimento estudantil os debates sobre violências machistas e sobre a necessidade de uma educação não-sexista, temas que até então recebiam pouca importância, espaço e voz em suas lutas e demandas. Muitos relatos das estudantes envolvidas revelam que esta foi a primeira ocasião em que tiveram a possibilidade e oportunidade para falarem nas assembleias, ocuparem um lugar relevante na coordenação do movimento, e participar ativamente das tomadas de decisões, o que evidencia a necessidade de abordar e desconstruir as desigualdades de gênero no interior do próprio movimento e de suas organizações e, ao mesmo tempo, justifica e reitera a importância do caráter separatista das tomadas.

Paralelamente, vemos que este movimento expande e a(s)cende o campo político feminista chileno, ao provocar debates nacionais, desde o cotidiano das casas até as mais altas autoridades do país, em torno a demandas e bandeiras que têm sido parte fundamental das lutas feministas durante décadas. As estudantes feministas chilenas, neste maio de 2018, chamaram a atenção e enfrentaram temas em torno às violências, hierarquias e desigualdades de gênero com ocupações sustentadas durante meses, convocatórias a marchas multitudinárias, (e)levando o feminismo – muito provavelmente de forma inédita na história do país - ao centro dos debates universitários, midiáticos, sociais e políticos.

Junto a outras organizações feministas pré-existentes, demonstraram um potencial mobilizador realmente surpreendente. As sucessivas marchas ocorridas em um curto período de tempo (de abril a junho de 2018), todas elas com um forte e evidente caráter feminista e nacional, tiveram assistências massivas. A longa duração das tomadas revelou uma perseverança e força coletiva que surpreendeu, muitas vezes, suas próprias protagonistas que, durante quase cinco meses, estiveram ocupando as mais importantes instituições universitárias chilenas e levaram milhares de pessoas a marchar pelas ruas de praticamente todos os cantos do país para denunciar e pôr fim às violências machistas, lutar por uma educação não-sexista (e libertária), até um ‘feminismo total’⁷⁹.

⁷⁹ Para um registro audiovisual das marchas feministas na cidade de Santiago, ver: <https://youtu.be/xELjg-nKmao>

3.4.5 Reflexões e debates em aberto

A mobilização estudantil feminista de 2018 no Chile produziu resultados importantes dentro dos quadros educacionais chilenos, entre os quais podemos citar: a desvinculação ou afastamento de professores denunciados; a incorporação de protocolos internos contra violência de gênero e assédio; a implementação de cursos de gênero obrigatórios em distintas faculdades; a incorporação de bibliografia de autoras mulheres nos cursos ministrados; a criação de departamentos de gênero e identidade; a oferta de benefícios para pais e mães universitários; o reconhecimento do nome social de estudantes e funcionários/as/es transgêneros.

As mudanças impulsionadas por acordos, protocolos e compromissos assinados pelas autoridades universitárias, são certamente avanços importantes uma vez que seguramente servirão como ferramentas e antecedentes para respaldar denúncias e pressionar por respostas e ações por parte das instituições. Representam, portanto, passos concretos em direção a uma mudança organizacional e cultural. Não obstante, é essencial ressaltar que as mobilizações que provocaram um ‘tsunami feminista’ em todo o país em 2018, não têm seu fim nos acordos estabelecidos em cada universidade. Nos meses do segundo semestre, levantaram-se diversas mesas de trabalho para avançar nos pontos em aberto e na revisão e implementação dos acordos.

Em distintas casas de estudos, as porta-vozes do movimento anunciaram que este é apenas o início de uma grande mudança na educação e na sociedade chilena, tal como expõe o comunicado das estudantes da Faculdade de Direito da *Universidad de Chile*.

Voltamos a insistir em que o Movimento Feminista dentro da Faculdade não termina aqui e o chamado é a seguir atentas e lutando por uma Educação Não-Sexista, contra todas as violências e por uma vida digna para todas e todos. O término da toma não é o fim do conflito, senão todo o contrário. Se aproximam anos de luta, e este é um grande primeiro passo que nos abre o caminho da luta feminista que ocupa este e todos os espaços (porta-vozes da *Facultad de Derecho, Universidad de Chile*)⁸⁰.

Da nossa perspectiva, é relevante interpretar estes eventos e mobilizações que compuseram o *Mayo Feminista* chileno como parte de um processo, longo e potente que,

⁸⁰ Comunicado de Estudantes da Faculdade de Direito da *Universidad de Chile*, 8 de Julho de 2018. Disponível em: <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/finalizo-la-toma-feminista-de-la-facultad-de-derecho-de-la-universidad-de-chile/20180709/nota/3771907.aspx> Consulta em: 15 de maio, 2019.

nesta conjuntura histórica, logrou despontar com força e chamar a atenção a temas sobre desigualdades de género e direitos das mulheres; temas que historicamente conformam as agendas dos feminismos globais e locais. O contexto de fortalecimento, visibilidade e protagonismo das lutas feministas e das mulheres em nível global é um fator importante a considerar neste impulso, uma vez que os feminismos têm sido um campo potente em muitos contextos nacionais e internacionais frente às ofensivas conservadoras antigas e recentes. Chile faz parte deste processo. Nos últimos dez anos, o campo político feminista tem-se fortalecido e diversificado no país, articulando-se com outras lutas e movimentos sociais, entre os quais o movimento estudantil.

Por enquanto, podemos reafirmar que as lutas feministas travadas em 2018 não têm seu fim nos protocolos e acordos institucionais assinados, senão que ultrapassam os ganhos institucionais ao representarem mudanças na cultura política do país, dos movimentos, especialmente estudantis, das instituições educacionais - onde os assédios e estupros, se seguirem ocorrendo, não serão mais normalizados-, e da sociedade chilena em sua amplitude, por haver confrontado de frente temas em torno às práticas e violências machistas.

A grande mobilização do 8M (8 de março) em 2019, com assistência massiva em Santiago e em muitas outras cidades do país, é uma demonstração mais da continuidade destas lutas, de carácter transnacional. As manifestações pelo aborto livre, a criação de uma bancada feminista no parlamento, a multiplicação de grupos, coletivos e iniciativas feministas nos colégios, universidades e outros espaços e, especialmente, a interlocução junto a outros movimentos e lutas sociais têm potencializado as possibilidades de imaginar e construir um ‘novo mundo’ a partir de renovadas relações sociais, desencadeando novas formas de ação feminista diversas daquelas até agora adotadas. Se este imaginar um novo mundo possível parece utópico, serve como motor e impulso para a certeza de que estão (estamos) remexendo as estruturas e as bases sobre as quais nos movemos.

Os feminismos fazem-se presentes de maneira cada vez mais ativa em suas intersecções e *ensamblajes* junto a outros movimentos e outras lutas, evidenciando que suas agendas e pautas vão além de demandas ‘específicas’ das ‘mulheres’, ao propor pautas transversais e novas lentes para interpretar e construir nossas sociedades.

Frente a uma ‘nova onda’ neoconservadora (global), as mulheres têm-se posicionado na linha de frente das resistências para confrontar violentas e contundentes ameaças. Em vários países da América Latina, como Nicarágua, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai, a presença de discursos, práticas e sujeitas feministas junto a

outros movimentos sociais tem sido notável e este é um fator não menor. A formação destes *ensamblajes activistas* potenciam as capacidades de lutas conjuntas e de transformações.

No Chile, o ano de 2018 representa um marco justamente pela potência catalizadora produzida pelo *ensamblaje feminista-estudiantil*. Em 2019, vemos a organização das mulheres junto às principais mobilizações sociais, seja contra as AFP (sistema de pensões), nas lutas dos/as professores/as, em coletivos de imigrantes, nas comunidades indígenas, nas lutas pela defesa dos territórios, nos novos e velhos partidos políticos, em novas paralizações e ocupações estudantis nas universidades e colégios. Identifica-se, nesta ampla capacidade mobilizadora e de resistência, os relevantes aportes das mulheres organizadas em direção à construção de sociedades mais justas e mais humanas.

No que diz respeito às relações entre feminismos e Estado, esta potente demonstração de força e capacidade de mobilização que têm apresentado as chilenas nos últimos anos expressa maiores possibilidades e poder de pressão das mulheres, enquanto grupo social reivindicativo. Ao interlaçar suas reivindicações por igualdade de gênero com demandas por educação, saúde, acesso à terra, reconhecimento dos povos indígenas, entre outras, as mulheres organizadas têm exemplificado em suas práticas e discursos como a temática de gênero deve ser transversal e tratada em termos de direitos, de construção de relações sociais mais justas e igualitárias.

Desta maneira, questionam e desafiam as posturas institucionais até o momento assumidas, especialmente por parte do SERNAM e *Ministerio de la Mujer*, que insistem em incluir as mulheres como beneficiárias de programas, em inúmeras capacitações que supõem o empreendimento autônomo, ignorando tanto as diferenças entre as mulheres como a negação por parte do Estado a direitos básicos insistindo, assim, em um modelo de continuísmos, tanto neoliberal como machista. Estas novas formas de mobilização anunciam, portanto, a necessidade de repensar as formas de negociação, encontros e confrontos entre feminismos e Estado, colocando no centro dos debates os conflitos a serem enfrentados.

Essa descrição densa das recentes mobilizações feministas no Chile revela alterações nas relações entre “hegemonias e marginalidades” (Forstenzer, 2019) no interior do campo feminista chileno, uma vez que as recentes mobilizações apresentam caráter essencialmente autônomo com relação à institucionalidade estatal e, simultaneamente, trazem em seu seio novas possibilidades de articulações que desafiam os parâmetros de análise deste campo estabelecidos a partir da década de 1990, ao revelarem mudanças relevantes no que se refere à separação ou ‘rigidez’ das fronteiras estabelecidas entre os campos feministas

‘autônomos’ e ‘institucionais’, o que é colocado principalmente por meio do surgimento do partido-movimento Frente Amplio.

CAPÍTULO 4. ANÁLISE COMPARATIVA

4.1 Feminismos e Estado: enfoques analíticos

Tendo recorrido sobre as experiências desenvolvidas no Brasil e no Chile durante governos de centro-esquerda, o presente capítulo tem como objetivo aproximar as duas realidades estudadas e apresentar uma análise comparativa entre as diferentes formas de fazer políticas para as mulheres no Brasil e no Chile durante o ciclo progressista. Para tanto, como ferramenta metodológica, utilizam-se alguns enfoques analíticos comparativos desenvolvidos nas últimas décadas acerca das relações entre organismos de políticas para as mulheres e movimentos feministas e de mulheres e seus efeitos na promoção de maior e melhor justiça de gênero a partir de ações estatais.

No âmbito da literatura internacional, a *Research Network on Gender Politics and State* (RNGS)⁸¹ utiliza uma perspectiva comparada para analisar como os Estados orientam suas políticas no sentido de promover relações de gênero mais igualitárias a partir de uma aliança entre movimentos feministas e de mulheres e agências de políticas para as mulheres (APM). Em uma revisão desta literatura, Bohn (2010) aponta que o grau de sucesso destas agências em inserir uma perspectiva de gênero nas arenas estatais e garantir que as demandas dos movimentos de mulheres sejam contempladas por meio da implementação de políticas públicas pode ser impactado por diversos fatores, entre os quais: “as qualidades de liderança das ‘femocratas’, o grau de profissionalismo das APM, a relação destas últimas com o movimento de mulheres, e o grau de abertura do sistema político em termos do acesso de atores da sociedade civil às arenas decisórias estatais” (LOVENDUSKI, 2005a; MAZUR, 2001; MCBRIDE STETSON e MAZUR, 1995; OUTSHOORN, 2004; MCBRIDE STETSON, 2001 *Apud* Simone BOHN, 2010, p.84).

Neste sentido, as condições, possibilidades e limites para a inclusão de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas relacionam-se, por um lado, às dinâmicas estabelecidas entre as agências de políticas para as mulheres e os governos (burocracia estatal, arenas decisórias) e, por outro, às relações entre OPM e sociedade civil, destacadamente os movimentos feministas e de mulheres.

Autoras ligadas à RNGS desenvolvem uma tipologia referente aos tipos de alianças estabelecidas e às possibilidades a partir delas construídas. Segundo este modelo, se

⁸¹ Rede de estudos sobre políticas de gênero e Estado, em português.

os OPM logram inserir uma perspectiva de gênero nos debates ao interior da estrutura estatal e este *microframe*⁸² coincide com os dos movimentos feministas e de mulheres, então esta agência (ou esta aliança) pode ser considerada *insider*; se coincidem os *microframes*, mas não logram incluir esta perspectiva nos debates ao interior do Estado, é tida como *marginal*; se o OPM consegue inserir uma perspectiva de gênero nos debates sobre políticas públicas porém os *microframes* não coincidem, é classificada como *anti-movimento*; por fim, se não há nem a coincidência entre os *microframes*, nem o sucesso em inserir uma perspectiva de gênero no Estado, é considerada apenas *simbólica* (MAZUR e MCBRIDE, 2010, p.18-19).

Quadro 4. Tipologia Alianças entre OPM e Movimentos (RNGS)

	OPM inserem uma perspectiva de gênero nos debates sobre políticas públicas	OPM não inserem uma perspectiva de gênero nos debates sobre políticas públicas
<i>Microframe</i> do OPM coincide com discursos e demandas de atoras dos movimentos sociais	<i>Insider</i> (interno)	Marginal
<i>Microframe</i> do OPM não coincide com discursos e demandas de atoras dos movimentos sociais	Anti-movimento	Simbólico

Fonte: MAZUR e MCBRIDE, 2010, p.19. Tradução Livre.

Ao analisar os contextos latino-americanos, Gustá, Madera e Caminotti (2017) identificam três modelos consolidados de OPM: burocrático, participativo e transformador, definidos como:

⁸² O conceito de *microframe* refere-se ao enquadramento (*frame*) de acordo com a perspectiva de determinados coletivos ou grupos, tanto dentro como fora do Estado. Compõem-se pela definição dos problemas e das metas políticas usadas por atores específicos para influenciar o enquadramento sobre determinada questão, com o objetivo de reenquadrar (*reframing*), ou seja, introduzir outro enquadramento em debates na esfera institucional. Neste caso, refere-se a introduzir uma perspectiva de gênero condizente com aquelas produzidas/defendidas/usadas no âmbito dos movimentos feministas e de mulheres na elaboração e implementação das políticas públicas estatais. (MAZUR e MCBRIDE, 2010, p.36)

Quadro 5. Modelos de Organismos de Políticas para as Mulheres

Modelo burocrático
<ul style="list-style-type: none"> - Conta com uma equipe de especialistas que ativam ferramentas processuais sofisticadas para integrar uma perspectiva de gênero em todo o aparato estatal. - A eficácia desse modelo de governança depende de quão bem os formuladores de políticas utilizam o orçamento de gênero, as avaliações de impacto de gênero e as estatísticas desagregadas por gênero. - As dinâmicas de igualdade são, basicamente, uma função das capacidades do Estado bem desenvolvidas para gerenciar o trabalho diário de políticas. - O mandato intersetorial é institucionalizado por meio de comitês e conselhos para o trabalho transversal dentro da estrutura estatal heterogênea. - A expertise em gênero é consolidada entre os atores burocráticos por diferentes formas de treinamento de funcionários. - Uma crítica importante levantada contra esse modelo é que ele pode privilegiar a racionalidade técnica sobre os processos políticos e organizacionais que a mudança de ordem de gênero acarreta, dificultando o empoderamento das mulheres (Verloo, 2005).
Modelo participativo
<ul style="list-style-type: none"> - Privilegia a presença e o empoderamento de diversos grupos de mulheres por meio de consultas contínuas entre o Estado e a sociedade civil. - A presença e voz de mulheres como tomadoras de decisão em questões políticas fundamentais é o fator distintivo, por isso, a organização e a mobilização política são condições de trabalho para os mecanismos de políticas de gênero que optam por essa forma de governança. Por sua vez, a presença delas muda a perspectiva de política existente. Este modelo de governança é por vezes referido como <i>agenda-setting</i> devido à sua estratégia de incluir as mulheres na definição das suas próprias prioridades políticas, permitindo-lhes orientar a transformação (Verloo, 2005). - A dinâmica da igualdade é orientada pela qualidade das interfaces Estado-sociedade. A participação de grupos de mulheres se dá por uma variedade de formatos deliberativos, conselhos com representação da sociedade civil e outras formas de interação entre Estado e sociedade civil.
Modelo transformador
<ul style="list-style-type: none"> - Combina capacidades burocráticas e dinâmicas participativas

Elaboração própria a partir de Gustá, Madera e Caminotti (2017, p. 455-56)

Tradução livre

Os modelos e tipologias expostos acima, desenvolvidos a partir de análises comparativas transnacionais, oferecem ferramentas úteis para analisar e aproximar os dados coletados pela pesquisa nos dois contextos nacionais selecionados. A partir dos aportes fornecidos pela literatura e das características e relações específicas encontradas nos estudos de caso, identificamos alguns fatores considerados chave para definir e analisar os processos de institucionalização das demandas das mulheres no interior dos Estados, a saber: i) a orientação político-partidária da gestão governamental; ii) o grau de institucionalidade dos organismos de políticas para as mulheres; iii) os mecanismos de transversalização da perspectiva de gênero no Estado; iv) a presença de feministas dentro das instituições; v) as

relações/interfaces (de colaboração e conflito) entre sociedade civil e Estado; e, por fim, vi) a articulação e poder de pressão dos movimentos feministas e de mulheres. Estes fatores servirão como fio condutor para a análise comparativa.

4.1.1 Orientação político-partidária da gestão

No período compreendido pela análise, governos de centro-esquerda tiveram um evidente protagonismo na região. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi central para a expansão dos espaços participativos e criação de novas ‘maquinarias’ burocráticas e políticas sociais relevantes, aparecendo como um ator chave para entender o desenvolvimento das formas de fazer políticas públicas para as mulheres em nível nacional. Criado na década de 1980 como oposição ao regime ditatorial e com fortes bases nos movimentos sociais populares, entre os quais os movimentos de mulheres, o PT destaca-se por possuir em sua estrutura, desde o início, uma secretaria de mulheres que esforçou-se constantemente para incorporar a proposta de políticas para as mulheres e direitos igualitários ao projeto político do partido, consolidando-se na década de 1990 como o partido que “de maneira mais consistente, adotava e promovia a agenda feminista” (Fiona MACAULAY, 2006, p.36). Algumas experiências de políticas para as mulheres foram implementadas em administrações de governos municipais e estaduais.

A chegada do partido ao governo federal em 2002 implicou uma maior presença de ativistas dos movimentos sociais dentro do aparato estatal e a criação e expansão de arenas participativas em diversas áreas (Rebecca ABERS, Lizandra SERAFIM e Luciana TATAGIBA, 2014). Neste processo, em 2003, é criada a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) e rearticulado o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), instâncias fortemente permeadas pela presença de feministas militantes vinculadas ao partido.

O estabelecimento de um aparato institucional no poder executivo se dá, portanto, concomitantemente ao aprofundamento das relações entre movimentos e Estado impulsionado principalmente por militantes feministas vinculadas ao partido e pela abertura de processos participativos. A SPM pode ser tomada, neste sentido, como um mecanismo inovador no interior da estrutura institucional a ser mobilizado para pressionar e interferir “feministamente” (Evelina DAGNINO, Alberto OLVERA e Aldo PANFICHI, 2006, p.87) na definição de políticas públicas e nas agendas dos partidos e dos governos.

Em sua agenda programática, o PT traz propostas em duas importantes direções: diminuição da pobreza e desigualdades, mediante políticas sociais, e incentivo à participação

social nos processos políticos, que se traduz na criação de ministérios, secretarias e na abertura de espaços participativos: conferências, conselhos e fóruns em diversas áreas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Paralelamente a importantes medidas e políticas sociais⁸³, em nome da governabilidade, o partido teceu acordos no âmbito macroeconômico, que permitiram a continuidade e manutenção de privilégios econômicos, sociais e políticos a grupos de pressão com expressiva influência nos processos políticos. Cabe, neste sentido, considerar a amplitude e complexidade das coligações pluripartidárias tecidas para aceder e manter-se na presidência, que envolveram um amplo, heterogêneo e muitas vezes contraditório espectro político, ideológico e programático, requerendo acordos, concessões e adequações⁸⁴. Assim, a governabilidade se dá não somente em consonância com o/a(s) que historicamente compõem os programas e ideais partidários, senão que também orientada por negociações e restrições que conformam um complexo jogo político.

Estas coligações e acordos significaram a coexistência de estruturas e orientações políticas diametralmente contraditórias a propostas e ideias feministas que demandam transformações sociais profundas. Limitações e contradições, portanto, impuseram-se como precondições para governar, adequando-se a uma democracia em muitos aspectos problemática.

Outro aspecto não menor a destacar é a composição, neste período, de um congresso e senado nacionais por forças conservadoras que avançaram de forma concomitante e contundente ao longo das últimas duas décadas no Brasil, representando quiçá a maior barreira para avançar em muitas propostas relativas aos direitos das mulheres, com destaque para os direitos sexuais e reprodutivos e educação não-sexista. Nas palavras da ex-ministra: “além de o Congresso ter sido o maior sujeito do impeachment, do golpe, ele foi o maior sujeito que impediu de avançar nas políticas para as mulheres, nos direitos sexuais e reprodutivos” (Entrevista Jan/2017, SP). Mais que impor barreiras desde o poder legislativo, articularam-se em movimentos e comissões de maneira a ameaçar conquistas já estabelecidas, não apenas impedindo avançar senão que impondo a necessidade de defesa de pautas anteriormente conquistadas⁸⁵.

⁸³ Entre as quais se destacam os programas: Bolsa Família, Fome Zero, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, a valorização sustentada do salário mínimo, entre outros.

⁸⁴ O segundo mandato de Lula (2006-2010), por exemplo, conta com apoio de uma coalizão de doze partidos políticos (PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC e PAN), além do apoio de mais outros três, PTdoB, PMN e PHS que fazem parte da base de apoio do governo no Congresso.

⁸⁵ São exemplos de ameaças aos direitos já conquistados iniciativas como o PL 478/2007, conhecido como Estatuto do Nascituro, que ameaçava direitos de acesso ao aborto em casos de estupro, previstos em lei; e o PL

Podemos concluir, portanto, que a chegada do PT à presidência – primeiro governo de centro-esquerda após a redemocratização - foi um fator que incidiu positivamente para criar condições para a construção de políticas públicas para as mulheres no país, a partir do estabelecimento dos aparatos estatais necessários e da abertura de espaços de interlocução e diálogo. Entretanto, contradições político-ideológicas ao interior da própria coligação e acordos políticos compuseram um campo de oposição interna e externa crescentes, complicando os cenários para o desenvolvimento de políticas de igualdade e promoção de direitos.

No Chile, apesar de a coligação de centro-esquerda, *Concertación*, haver governado o país desde princípios da década de 1990, é somente a partir do início deste século que o Partido Socialista (PS), que representa o espectro político-ideológico mais ‘progressista’ da coligação, encabeça as chapas e chega à presidência com Ricardo Lagos (2000-2006) seguido por Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018).

Apesar de já durante o processo de transição ter sido criado o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM), este possuía baixo nível hierárquico, reduzidos recursos e capacidade propositiva. A partir do primeiro governo dirigido pelo PS passam a ser criadas novas estruturas burocrático-institucionais no sentido de ampliar sua capacidade e incidência política. Com suas restrições e debilidades, estas ferramentas permitiram ampliar o campo de ação do SERNAM, conferindo-lhe maiores possibilidades e legitimidade ao interior do governo.

Em 2006, no primeiro governo de Michelle Bachelet, primeira (e única) mulher a presidir o país, a proposta de igualdade de gênero aparece com destaque inédito no programa presidencial⁸⁶. Em seu segundo mandato (2014-2018), vinda diretamente da presidência de ONU-Mulheres, Bachelet inclui em seu programa a criação de um Ministério e a proposição de uma lei que regulamenta o aborto em três casos – estupro, risco de vida para a mulher e anencefalia fetal, apresentada pelo novo Ministério e aprovada ainda durante seu mandato.

No Chile, um caráter mais progressista e promotor de direitos das mulheres é impulsionado por administrações de centro-esquerda, a partir da expansão de aparatos institucionais e, mais especificamente nos governos Bachelet, da abertura a novos caminhos e perspectivas para a construção e implementação de medidas estatais para a promoção dos

7180/2014, o Projeto Escola sem Partido que, entre outras propostas, proíbe o uso da palavra ‘gênero’ nas instituições educacionais além de excluir a educação sexual (ainda em tramitação).

⁸⁶ Que inclui a iniciativa de constituição de um gabinete ministerial paritário, entre outras relevantes medidas previstas.

direitos das mulheres, tais como a aprovação de projetos de lei de divórcio e da pílula ‘do dia seguinte’, em 2007, a lei de cotas em 2015 e a lei de aborto em três casos, em 2017.

Análises críticas (Veronica SCHILD, 2016; Nicole FORTENZER, 2017; Cecilia MORENO, 2017), entretanto, apontam que os governos de centro-esquerda no Chile mantiveram igualmente um caráter assistencialista nas ações voltadas às mulheres, sustentando um modelo de Estado neoliberal e subsidiário que perdura como herança do período ditatorial. Não obstante, cabe ressaltar a abertura, mesmo que limitada ou restrita, a novas perspectivas e iniciativas sobre os direitos das mulheres que passam a ser debatidas e viabilizadas nos contextos institucionais apenas a partir da liderança de partidos ligados ao campo político de centro-esquerda.

Em ambos contextos, portanto, governos de centro-esquerda criaram ou expandiram mecanismos institucionais de políticas para as mulheres em nível nacional. Nos dois casos, com distintos matizes, constituíram-se oposições dentro e fora das coligações governantes, levando a acordos e negociações que limitaram as possibilidades de ação destes organismos. Nestas coalizões, a influência religiosa na política adquire forte peso contrário a avanços. A necessidade de negociar com estes setores interfere diretamente nas perspectivas orientadoras das políticas públicas, permitindo o diálogo sobre pautas como combate à violência, por exemplo, mas reduzindo as possibilidades de avançar em questões relativas aos direitos sexuais e reprodutivos.

A comparação desenvolvida no âmbito desta tese pretende, portanto, iluminar como a partir de experiências similares – de governos ‘progressistas’ de centro-esquerda, que promoveram a criação e/ou fortalecimento dos OPM na estrutura estatal – foram produzidos resultados diferentes em cada contexto. Estas diferenças têm a ver com como os demais fatores e variáveis identificadas nesta pesquisa articulam-se e afetam os processos de construção e implementação de políticas para as mulheres, incidindo tanto em sua qualidade como em sua factibilidade.

4.1.2 Grau de institucionalidade

O grau de institucionalidade de um OPM é relevante na medida em que afere as condições concretas (materiais e institucionais) a partir das quais podem ser viabilizadas negociações e ações. A garantia de uma estrutura formal não representa em si um compromisso com a concretização de políticas porém, associada a demais fatores, torna-se um elemento que pode facilitar ou (in)viabilizar a concretização de planos e ações.

No Brasil, a SPM é criada em 2003 como uma secretaria especial com *status* de ministério ligada à Presidência da República; em 2011 transforma-se em ministério, alcançando o mais alto nível na estrutura estatal. Somente a partir daí, são garantidas estruturas como a contratação de funcionárias próprias via concurso público, maior orçamento e inclusão do PNPM no Plano Plurianual (PPA) do governo. Este fortalecimento viabiliza a concretização de ações e expande sua capacidade de monitoramento e articulação. Entretanto, poucos anos mais tarde, esta estrutura começa a ser ameaçada e perder espaço e força no aparato estatal.

Em 2015, devido a pressões políticas, integra-se aos ministérios de Igualdade Racial e Direitos Humanos; em 2016, é sub-alocada como uma secretaria ligada ao Ministério da Justiça e Cidadania, com o mais baixo nível hierárquico. Em 2018, vincula-se ao Ministério dos Direitos Humanos, permanecendo com possibilidades de atuação reduzidas⁸⁷. Em 2019, com a chegada da extrema-direita à presidência, o projeto neoliberal de redução do Estado e a pouca importância atribuída ao papel social deste levaram à extinção de parte dos ministérios e à alocação da SPM no novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dirigido por uma pastora evangélica que possui um histórico notável de declarações e opiniões diametralmente contraditórias às perspectivas de igualdade de gênero, direitos e autonomia das mulheres.

A instabilidade dos OPM na estrutura estatal brasileira demonstra-se um ponto débil frente às fortes pressões políticas⁸⁸. Desde 2013, a SPM passa a ser alvo de tentativas de desarticulação, sob a justificativa da necessidade de redução do Estado e crise econômica. As mudanças abruptas no cenário político levam a um processo de desmonte da SPM e

⁸⁷ Destaque-se que no caso brasileiro este debilitamento não é um problema especificamente relacionado às políticas para as mulheres, senão a um complexo e turbulento processo político que tem ameaçado não apenas as políticas públicas, principalmente aquelas de caráter social e inclusivo, mas também a própria democracia.

⁸⁸ Cabe mencionar que na década de 1990 o CNDM passa igualmente por momentos de enfraquecimento frente à pressões e vontades políticas nos processos de transição de governos, e chega a ser desvinculado e desativado, reestruturando-se apenas mediante uma nova troca de governo.

paralisação de suas ações, revelando o quão incômodos este e outros espaços se tornaram para setores conservadores da sociedade civil e política.

No Chile, o SERNAM estabelece-se em 1991 como subordinado ao Ministério de Desenvolvimento Social, ocupando o mais baixo nível hierárquico na estrutura estatal. Permanece com esse *status* por 25 anos e, em 2015, alcança um maior nível hierárquico com a criação do *Ministerio de la Mujer y Equidad de Género* (Lei 20.820/2015).

Apesar do baixo nível hierárquico, este organismo apresenta continuidade e estabilidade ao longo de todos os governos, independente da orientação ideológica ou programática. A criação do Ministério, além de expandir a estrutura e orçamento anteriores auferidos ao SERNAM ⁸⁹, representou maior legitimidade tanto nas relações intergovernamentais como frente aos organismos e acordos internacionais. Esta nova estrutura viabilizou, por exemplo, a apresentação do projeto de lei de aborto em três casos via executivo durante o ano de 2017, conferindo-lhe força e carácter de urgência para ser votado em um prazo relativamente curto.

A garantia de estabilidade é um fator a ser valorizado por permitir a continuidade de ações e projetos; apesar de o reduzido nível hierárquico impor limites às possibilidades de ações, no Chile a APM não tem sido ameaçada frente às mudanças políticas. Na atual gestão centro-direitista, por exemplo, *Ministerio* e SERNAMEG mantiveram seu orçamento, pessoal e status político. Podem alterar-se, certamente, discursos, gramáticas ou orientações dos programas e políticas, entretanto não há uma ameaça à estrutura institucional constituída nem à viabilidade de suas ações.

Na realidade brasileira, diante da complexidade do espectro político nacional e o preocupante avanço de forças conservadoras, os mecanismos criados para pensar e articular políticas para as mulheres, bem como aqueles ligados à defesa dos direitos humanos e sociais, tornaram-se alvos frágeis em um contexto de democracia instável. Neste sentido, a estratégia de ‘transversalização vertical’ levada a cabo pela SPM, que consistiu no incentivo à criação de OPM nos níveis locais, demonstrou-se relevante para viabilizar a continuidade de algumas das propostas, apesar do contexto nacional, considerando a autonomia dos governos locais.

⁸⁹ Com a criação do Ministério, passa a denominar-se SERNAMEG (*Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género*) e torna-se responsável pela aplicação das ações definidas e previstas no âmbito ministerial.

4.1.3 Mecanismos de transversalização

Tomando em conta o princípio da transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas e o papel central de articuladoras conferido aos OPM, considera-se essencial tanto a estrutura das agências criadas (status, recursos humanos e financeiros) como a existência de mecanismos para viabilizar este acesso e tornar efetiva a proposta de promover os direitos das mulheres a partir do Estado de maneira transversal. Uma vez que estes organismos são criados como articuladores e que a execução da maior parte das políticas para as mulheres será de responsabilidade dos demais ministérios, torna-se imperioso que, enquanto responsáveis pela implementação, estes ministérios incluam em sua estrutura um mecanismo capaz de estabelecer este laço funcional às políticas transversais.

Esta proposta pressupõe o comprometimento de todas as áreas envolvidas e a instalação de um núcleo dentro de cada ministério que esteja a cargo do cumprimento destes compromissos é um fator chave para a viabilização das propostas. Para funcionarem como articuladoras, os OPM necessitam estes ‘tentáculos’ firmados em cada área que possam responder desde suas especialidades, capacidades e orçamentos. O 3º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres do Brasil expressa um entendimento sobre a proposta de gestão da transversalidade como:

(...) a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporar a perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo seja a base da política para as mulheres. Na elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, deve ser perguntado: como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero?

Insera-se assim, no âmbito dessas políticas, o paradigma da responsabilidade compartilhada: não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos. Para tanto, o PNPM é implementado com base na transversalidade, tanto do ponto de vista horizontal (entre os ministérios) quanto do vertical (porque ele responde nos níveis estadual, distrital e municipal às conferências realizadas nesses âmbitos e também porque precisa da parceria dos governos estaduais, distrital e municipais para melhores resultados).

Nesse cenário, a Secretaria de Políticas para as Mulheres adquire o papel de coordenação horizontal e, enquanto coordenadora, deve articular os órgãos, organizar os trabalhos, acompanhar e avaliar os resultados.

A transversalidade permite abordar problemas multidimensionais e intersetoriais de forma combinada, dividir responsabilidades e superar a persistente “departamentalização” da política. Na medida em que considera todas as formas de desigualdade, combina ações para as mulheres e para a igualdade de gênero e, dessa forma, permite o enfrentamento do problema por inteiro. (Brasil, 2011, 3º PNPM, p.10).

No Brasil, o estabelecimento formal de mecanismos se dá principalmente mediante a instalação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, em 2005 (Decreto 5.390), composto por 30 órgãos governamentais e três representações do CNDM, com o objetivo de acompanhar ações e propostas previstas no PNPM e sensibilizar os demais ministérios a inserir informações acerca de suas ações declarando o viés de gênero e estimular a criação de mecanismos no interior dos ministérios. De acordo com a SPM, em 2015 totalizavam-se quinze ministérios com mecanismos de gênero (BRASIL, 2016).

A criação de um núcleo ou comitê de gênero no interior de determinado ministério é considerada, portanto, uma estratégia central. Em alguns casos, estas instâncias já existiam antes mesmo da criação do OPM, como é o caso do Ministério de Saúde no Brasil⁹⁰. Porém, mais comumente, sua criação é impulsionada a partir das secretarias de políticas para as mulheres, variando de acordo com o grau de compromisso assumido pela gestão ministerial. Neste sentido, podem tanto conformar-se como uma equipe técnica capacitada e estratégica, como estar a cargo de apenas um/a funcionário/a nomeado/a pelo ministério, obtendo maior ou menor incidência nas ações dependendo do poder e capacidade de ação que se lhe outorgue. Quando constituídas de maneira comprometida, são instrumentos essenciais para efetivar as propostas de inclusão da perspectiva de gênero nas políticas setoriais.

No contexto brasileiro, destacam-se as políticas implementadas por meio da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em parceria com a SPM entre 2004 a 2014, como a de documentação para as mulheres rurais, acesso a titulação de terras entre outras (Lia Zanotta MACHADO, 2016). Na área de combate à violência - única na qual a SPM tinha autonomia para implementar ações e, portanto, recebia e centralizava recursos para tal, a coordenação com os Ministério da Justiça e demais organismos envolvidos funcionava de forma contínua e permanente por meio de comitês e do envolvimento e comprometimento de cada área nos processos e ações coordenados e levados a cabo pela secretaria. Por outro lado, nos casos em que houve pouca abertura – como os Ministérios do Trabalho e da Educação, por exemplo, não foi possível estabelecer alianças duradouras para viabilizar projetos pensados no âmbito da secretaria.

Apesar dos relevantes esforços, o “pacto de responsabilidades compartilhadas” (SPM, 2013, p.6) previsto nos processos de transversalização apresentou, na prática, expressivas nuances a depender da área de negociação com a qual a SPM encontrava maior ou menor abertura ao diálogo. Neste sentido, a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas

⁹⁰ Já em 1983 é instituído o Programa Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) e em 2004 é lançada a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, associada ao Sistema Único de Saúde (SUS).

setoriais esteve condicionada a acordos e negociações político-pessoais entre ministras/os e ao histórico de comprometimento de cada ministério em impulsionar a igualdade de gênero. Referindo-se à administração que a precedeu, a ex-ministra da SPM reconhece:

(...) o que teve de vácuo? Pouca articulação interministerial (...) Como eu sou uma pessoa muito conhecida e muito reconhecida lá, e conhecia os ministros quase todos, principalmente os do campo da esquerda, foi mais fácil entrar nos ministérios (...) Mas, eu digo pra você que não era fácil, não foi fácil. Mas foi... É claro que os partidos do campo de esquerda eram mais acessíveis, os partidos da base... os Ministérios que estavam com partidos da base tinham mais dificuldade, alguns deles (Entrevista Janeiro/2017).

A fala da ex-ministra deixa evidente a necessidade de recorrer a mecanismos informais para alcançar acordos e colaborações com outros ministérios, executores de fato das políticas. O que deixa em evidência o relativo peso político da secretaria enquanto organismo estatal (mesmo sendo um ministério) e a reduzida eficácia dos mecanismos formais de transversalização existentes. Por parte da SPM, o entendimento acerca dos procedimentos necessários para a transversalização eram claros, porém sua efetivação esteve sempre dependente desta compreensão por parte dos demais ministérios- e, portanto, dos/as ministros/as- que, conforme relatado, apresentavam maiores ou menores resistências a esta proposta de uma nova forma de pensar e fazer política com perspectiva de gênero.

Na ausência de mecanismos legais que indiquem a obrigatoriedade dos demais ministérios com as políticas de igualdade de gênero, ou com a inclusão desta perspectiva em suas políticas, a concretização da proposta de transversalização acaba ficando a cargo da SPM, sendo negociada permanentemente, com resultados e respostas evidentemente variáveis e, nem sempre, eficazes. Ao mesmo tempo em que sobrecarrega o OPM, dificulta e inviabiliza a concretização de ações.

No Brasil, os casos em que a transversalidade funcionou efetivamente estiveram condicionados a dois fatores, principalmente: na área de combate à violência, onde a SPM era articuladora e executora das ações era receptora direta de orçamento para tal, o que lhe conferia autonomia, poder de negociação, liderança e persuasão frente às demais; e nos casos onde havia um histórico de relações entre as demandas das mulheres e Estado (como saúde e mulheres rurais) e a SPM aparece como articuladora para somar forças a estes processos. Percebe-se, portanto, uma abertura seletiva e um aparato institucional que não logra incorporar efetivamente a proposta de transversalidade de gênero nas políticas de Estado.

No âmbito da transversalização vertical, a partir da qual propõe-se integrar os níveis nacional, estadual e municipal, os documentos elaborados para os processos

preparatórios para a 4a Conferência Nacional previam a instituição de um Fundo e um Sistema nacionais de políticas para as mulheres, com a finalidade melhorar a captação de recursos e construir uma arquitetura integrada em todo o país, com o compromisso de governos estaduais, municipais e federal no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas para as mulheres. Esta proposta, entretanto, apesar de debatida nos processos participativos, não alcança efetivar-se.

No Chile, no marco do segundo Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (2000-2010) cria-se o *Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades* que tem como objetivo assegurar que as políticas para igualdade de gênero sejam incorporadas ao programa político de cada ministério através dos *Compromissos Ministeriais de Igualdade de Oportunidades*. A partir da criação do ministério, este *Comite de Ministros e Ministras* passa a ser instituído por lei, congregando treze dos vinte e dois ministérios.

Além desta instância, a partir de 2006, cada ministério deve também contar com uma ‘assessora ministerial de gênero’ que, a depender do nível de incorporação da proposta por parte do ministério, forma uma equipe ou uma unidade de gênero institucional responsável por cumprir com os compromissos assumidos. Estes núcleos de gênero, bem como o trabalho por eles desenvolvido, variam de acordo com a vontade política das autoridades (ministras/os e secretários/as) presentes. Além destes mecanismos, a inclusão do indicador de gênero no *Programa de mejoramiento de gestión* (PMG) desde 2002 permite a produção de informações e dados desagregados por sexo por cada ministério, viabilizando o monitoramento por parte do SERNAMEG das ações que incluem a promoção de direitos das mulheres.

No caso chileno, o estabelecimento de uma arquitetura institucional de transversalização se dá de maneira muito mais formalizada e estável, estabelecida por decretos presidenciais e leis. Neste sentido, são produzidos relatórios e informações relativas aos compromissos e planos de trabalho assumidos setorialmente. Entretanto, não são estabelecidos orçamentos específicos e as metas e compromissos são definidos pelos próprios ministérios.

Existe, portanto, um aparato burocrático que viabiliza tecnicamente a eficácia da transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas, porém com limitações evidentes quanto ao que supõe tal transversalidade: em alguns casos, resume-se à produção de dados desagregados por sexo e muitas vezes não implicam em repensar a forma com a qual são conduzidas as políticas para permitir maior igualdade de oportunidades. A experiência

chilena nos permite concluir que é possível que seja criada no aparato estatal uma estrutura burocrático-institucional que viabiliza a transversalidade da perspectiva de gênero no Estado sem que essa represente avanços na qualidade das políticas para as mulheres sendo, antes, um elemento de modernização do Estado requerido por organizações internacionais.

O caso brasileiro, em contraste, demonstra como a fragilidade institucional destas estruturas construídas (a fim de transversalizar a perspectiva de gênero nas políticas públicas) atrapalha ou por vezes impossibilita o trabalho da SPM em muitas áreas, devido às dificuldades contingentes de articulação com outros ministérios (como o de Trabalho, por exemplo). Se tomamos o caso da área de combate à violência, que foi a mais bem-sucedida política pública promovida a partir da SPM ao longo destes anos, constatamos que sua forma de funcionamento se dava de maneira distinta, uma vez que, ao ser a detentora dos recursos e responsável direta pelas ações, era também coordenadora entre as demais áreas envolvidas, gozando de poder, respeito e mecanismos institucionais de transversalização efetivos. Paralelamente, a existência prévia e comprometida de núcleos de gênero consolidados em outros ministérios, como o de Saúde e de Desenvolvimento Agrário, revela como a transversalidade pode ser efetiva quando há comprometimento dos atores estatais envolvidos. Estas experiências distintas revelam que, para que haja uma transversalização efetiva da perspectiva de gênero nas ações do Estado, devem complementar-se o estabelecimento formal de mecanismos e o comprometimento efetivo de todos os ministérios. A partir deste ponto, não obstante, é preciso pensar qual é a perspectiva de gênero que está sendo transversalizada e quais têm sido seus impactos reais na promoção de maior igualdade.

4.1.4 Presença de feministas nas instituições

Na América Latina, tem sido relevante a presença de mulheres feministas como gestoras nestes organismos estatais que, a partir deste lugar e de sua experiência prévia de defesa e/ou promoção de direitos das mulheres, passam a incidir nos processos de construção e execução de políticas públicas desde dentro do Estado. Este é um dos pontos nevrálgicos de intersecção entre ação feminista e estatal, a partir do qual se estabelecem e se aprofundam trânsitos de discursos e corpos entre ativismo social e gestão estatal. Trânsitos estes certamente condicionados e determinados por relações prévias, majoritariamente partidárias no caso específico do poder executivo, uma vez que aquelas que ocupam estes espaços são indicadas diretamente pelo/a presidente, aos chamados ‘cargos comissionados’.

Como mencionado, tanto na experiência brasileira como na chilena, os processos de redemocratização foram momentos relevantes para a inserção de demandas nas arenas estatais. No Brasil, a criação de partidos políticos com ampla participação de movimentos sociais, como foi o caso do PT na década de 1980, facilitou estes trânsitos, intensificados nos anos 2000 com a chegada do partido à presidência, a criação da SPM e a manutenção do CNDM.

Em seus cargos comissionados, a SPM esteve composta majoritariamente por mulheres ligadas, direta ou indiretamente, à militância partidária. Ao mesmo tempo, muitas das que chegaram a ocupar cargos de secretárias e algumas ministras, identificavam-se como feministas e eram conhecidas e reconhecidas pelos movimentos sociais de mulheres por suas trajetórias coerentes com propostas e perspectivas feministas. Em sua maioria, trajetórias acadêmicas; em alguns casos de participação em ONGs feministas e, em menor medida, ativistas de movimentos sociais de mulheres. Uma vez gestoras, contribuíram tanto para levar discursos e propostas feministas para esta arena institucional como para estreitar os laços entre Estado e movimentos sociais ao aproximar esses campos discursivos e de ação. Como ministras, foram também presidentes do CNDM, estabelecendo relações diretas e sendo determinantes nos processos de diálogos e negociações.

Como uma arena para o que nomeamos como ativismo feminista institucional, a SPM potencializou a ação destas mulheres que, como ministras, viabilizaram caminhos para iniciativas como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340), aprovada em 2006 e seguida pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência; incentivaram projetos como o de despenalização total do aborto⁹¹, entre outros, que respondiam a demandas e traziam em seu desenho e em sua proposta a perspectiva e a gramática forjadas no âmbito dos movimentos feministas e com a participação ativa destes últimos.

Os PNPM construídos durante as conferências realizadas em 2004, 2007, 2011 e 2015, refletem explicitamente as pretensões de confluir discursos e perspectivas feministas e governamentais, ao anunciarem a construção de uma “Plataforma Política Feminista”. A presença de feministas nestes espaços⁹² teve como consequência a confluência, aproximação e encontros entre movimentos e Estado, a partir das possibilidades de diálogo e colaboração abertas.

⁹¹ Proposto durante a gestão de Nilceia Freire (2004-2011) e barrado por acordos e negociações políticas.

⁹² Como demonstrado pela investigação *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres?*, as feministas que tiveram acesso a estas arenas estatais possuem um perfil similar: brancas, de classe média, escolarizadas e ligadas ao PT, representando certamente um setor específico dentro do amplo, heterogêneo e complexo campo político feminista brasileiro.

No contexto chileno, caracterizado por uma institucionalidade e formalidade muito mais rígidas e por uma marcada centralização estatal, o circuito aberto pelo SERNAM demonstrou-se mais restrito em termos da amplitude das trocas e negociações entre movimentos feministas e Estado. Os espaços e possibilidades para pensar e administrar as políticas para as mulheres a partir desta arena foram abertos exclusivamente via partidos políticos, ao menos no que se refere aos cargos diretivos, e o envolvimento anterior com propostas ou ações de promoção dos direitos das mulheres não foi um pré-requisito para assumirem esta função nos governos. De fato, muitas relatam que é a partir do trabalho no SERNAM que começam a entrar em contato com pautas e demandas em torno aso das mulheres.

Neste sentido, na ausência de lideranças que representassem uma ponte (*bridge*) (Adrian LAVALLE, 2011) entre movimentos feministas e esta arena estatal - como observado no caso brasileiro, discursos e práticas políticas foram sendo construídos por meio de consultorias ou colaborações pontuais, o que FORSTENZER (2017) refere-se como um “*advocacy* de gênero” ou “empresariado público de gênero” (2019) e Marisa Matamala⁹³ (2018) como uma “ditadura da expertise”, mais que por uma tentativa de aproximação entre projetos e objetivos. Este distanciamento reflete-se em uma linguagem e em ações que pouco se associam a demandas ou às gramáticas que compõem o campo feminista chileno, identificando-se majoritariamente com uma Agenda Global de Gênero (Sonia E. ALVAREZ, 2014), próxima aos discursos, metas e objetivos disseminados e estabelecidos por agências e organismos internacionais, destacadamente ligadas à ONU. O que, por sua vez, não significa necessariamente que não contribuam para avançar na garantia de direitos às mulheres, mas denota uma clara distância entre discursos de governo e da sociedade civil em sua heterogeneidade, e um baixo nível de integração com demandas locais, decorrente da marcada centralização institucional.

No Chile, portanto, constata-se que a presença de ativistas feministas como gestoras estatais é reduzida. Apesar de que se reconhece a presença de feministas que trabalharam ou trabalham no SERNAM ao longo de suas quase três décadas de existência, estas não exercem influência significativa na definição ou orientação das ações deste

⁹³ Em fala durante o Seminário Internacional *Actualidad Política de los Feminismos latinoamericanos*, dias 2 e 3 de agosto de 2018, na *Universidad de Chile*. Santiago, Chile.

organismo. Destarte, é no exercício de suas funções neste OPM que algumas gestoras parecem aproximar-se de ideias e pautas feministas⁹⁴.

Tampouco há a existência de espaços de diálogo com a sociedade civil, o que contribui para manter uma separação e afastamento entre políticas de governo e necessidades/demandas das mulheres. Prevaecem discursos - nas Agendas de Governo - e práticas - nos programas e ações desenvolvidos - que buscam promover maior igualdade de gênero e direitos das mulheres a partir de uma gramática mais técnica, burocrática e institucional e de perspectivas não necessariamente transformadoras das relações de gênero.

Neste aspecto há um contraste entre as duas experiências onde, no caso brasileiro, a presença de feministas (considerando-se o vínculo que representam com os movimentos sociais, somado à abertura de espaços participativos) provoca a construção de planos e propostas que levam em si demandas e gramáticas feministas e de mulheres organizadas, incluindo vozes e reivindicações que buscam contemplar a diversidade das necessidades das mulheres que devem ter acesso às políticas públicas. A concretização de tais propostas pode depender dos cenários políticos e variar de acordo com a conjunção com outros fatores. O que pretende-se destacar neste ponto é como a presença de mulheres ligadas ao feminismo dentro do Estado influencia potencialmente as possibilidades de construção destas políticas.

A diferença, portanto, refere-se aos termos e bases a partir das quais identificam-se os problemas referentes às desigualdades de gênero – no Brasil mais ampla e próxima aos movimentos sociais e no Chile mais profissionalizada e institucional. Ou seja, os pontos de partida para pensar as possibilidades de promover os direitos das mulheres a partir dos MIM são distintos. E esta diferença reflete-se nos conteúdos e gramáticas das propostas e ações embora, em ambos casos, devido a fatores e disputas político-ideológicas, muitas

⁹⁴ Esta premissa tornou-se evidente ao longo do trabalho de campo. Uma das perguntas do roteiro original elaborado para ser aplicado a gestoras dos OPM era: ‘Você se considera feminista?’. Entretanto, na aplicação prática das entrevistas esta questão foi suprimida por motivos distintos: no caso brasileiro, parecia uma questão redundante ou evidente, uma vez que toda a narrativa era perpassada pelo auto-reconhecimento ou autoafirmação de uma identidade feminista; no caso chileno, aproximar-se a uma identificação como feminista provocava estranhamento e desconfiança, como se fosse um parâmetro a partir do qual eu, enquanto pesquisadora, mediria ou avaliaria seus discursos e as ações do organismo (de fato, em muitos casos foi mencionado o ‘feministômetro’, em referência a formas aleatórias (e equivocadas) de ‘medir’ o quão feminista é uma pessoa ou um grupo, comuns no contexto chileno segundo algumas entrevistadas).

Paralelamente, indagar se o SERNAM é ou pode ser considerado (um espaço para ação) ‘feminista’ dirige-nos invariavelmente a uma resposta negativa, tanto pelo caráter de suas políticas como pela ausência de um reconhecimento/identificação entre gestoras e o campo político feminista, apesar do trabalho em pautas comuns concernentes aos direitos das mulheres, estes são campos essencialmente distintos e diferenciados onde, em lugar de um ‘ativismo’ encontramos uma “defesa profissional de gênero” (Forstenzer, 2017, p.172). No caso brasileiro, ‘a SPM é/foi feminista’ foi afirmação recorrente e espontânea por parte de ex-gestoras, proferida com clareza, segurança -e certo orgulho- durante as entrevistas.

reivindicações e demandas feministas tenham sido excluídas ou modificadas/enquadradas no decorrer das negociações e processos institucionais. Como exemplificam claramente as propostas em torno aos direitos sexuais e reprodutivos às quais nos ateremos mais adiante.

4.1.5 Relações Feminismos/Estado

Como destacam Sofia DONOSO e Marisa VON BULOW (2017), as estratégias dos movimentos sociais latino-americanos para influenciarem as arenas políticas caracterizam-se, historicamente, pela coexistência de relações de colaboração e conflito com o Estado, relações estas que não se excluem mutuamente, tampouco são contraditórias entre si, senão que compõem “repertórios de interação” entre movimentos sociais e Estado. As autoras sugerem que há um *continuum* entre políticas institucionais e não-institucionais, e a coexistência de estratégias *insider* e *outsider* que compõem os repertórios dos movimentos sociais na busca por influenciar as arenas políticas, e que incluem estratégias de caráter mais contencioso (protestos, marchas, greves, etc.) e estratégias mais colaborativas e participativas, como complementares e não contraditórias ou opostas.

Em muitos países da região, o ‘giro à esquerda’ no início deste século teve como consequência direta um maior ‘esfumaçamento’ das fronteiras entre Estado-sociedade civil, produzindo um aumento das interações, trânsitos e fluxos entre ativistas dos movimentos sociais e atores estatais, principalmente através da intermediação de partidos políticos de centro-esquerda que assumem governos nacionais e trazem um projeto de ampliação dos aparatos participativos, aumentando as interfaces entre sociedade e Estado (HEVIA; ISUNZA, 2010).

No Brasil, a instalação do CNDM em 1985, com participação expressiva de feministas, e o contundente envolvimento nos processos de realização de conferências internacionais ao longo da década de 1990, constituíram-se antecedentes relevantes para construção de políticas para as mulheres no país. Ao longo dos anos 1990, parte importante dos movimentos feministas brasileiros ‘institucionaliza-se’ por meio da criação de ONGs, articulando-se no sentido de negociar, demandar e colaborar com os governos locais na construção de políticas públicas, por meio de conselhos e outros aparatos institucionais locais⁹⁵.

⁹⁵ Destaque-se a conformação dos Conselhos Estaduais em Minas Gerais e São Paulo (1982 e 83), a criação de Delegacias de Defesa da Mulher, em SP, em 1985, e a importante articulação de mulheres em torno aos tema de saúde que levaram à constituição do PAISM.

Como destacado, a criação da SPM de forma simultânea à expansão de um projeto de abertura à participação foi significativa e determinante para a construção de políticas para as mulheres em nível nacional. Os processos participativos - reuniões entre Conselho e Secretaria, organização e preparação de Conferências municipais, estaduais e nacionais, sistematização das propostas na construção do PNPM e monitoramento das ações, entre outros – foram constitutivos da história e construção das políticas para as mulheres no Brasil. Aqui, a participação não aparece como uma proposta que é incorporada ao desenvolvimento das políticas para as mulheres, senão que é o ponto de partida para viabilizar estes processos.

O CNDM assume um papel fundamental nos processos das conferências e constitui-se, durante o período de 2003 a 2015, em um canal de diálogo permanente entre representantes institucionais e sociais. A regularidade e amplitude das Conferências e o papel de referência dos Planos aí estabelecidos para as ações e negociações da SPM conferem à participação um lugar de destaque para pensar as políticas para as mulheres ao longo deste período. Entretanto, assim como ocorre em outras áreas onde a participação tornou-se um elemento relevante na construção de políticas no país, a concretização dos planos e acordos estabelecidos conjuntamente nestes espaços não se efetiva de maneira satisfatória nas ações e negociações levadas a cabo posteriormente junto a outras arenas estatais (IPEA, 2011).

Os processos participativos, neste sentido, apresentam um alcance efetivo em influenciar a composição dos Planos e em impulsionar que discursos de gênero passem a circular nos patamares burocráticos e institucionais por meio principalmente da proposta de transversalidade a partir da qual são pensadas tais políticas. A viabilidade destes fluxos, ainda que não altere ou transforme diretamente as rígidas estruturas institucionais, permite uma certa ‘legitimação’ ou ‘aceitação’ de reivindicações – sempre de maneira seletiva - trazidas pelos movimentos sociais que em outros contextos eram repelidas, impensáveis ou simplesmente desconsideradas nos jogos e negociações políticas. A entrada nestas arenas acarreta, entretanto, fortes reações conservadoras que ameaçam ou inviabilizam tais propostas, tanto de diálogo como de construção de políticas para as mulheres.

Definitivamente, no caso brasileiro a participação e as relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado foram fundamentais para pensar os processos de construção de políticas para as mulheres; estes esforços, porém, encontraram barreiras burocráticas, institucionais, financeiras e até mesmo ‘morais’ ao interior da própria estrutura estatal - incluídos aí os três poderes que a compõem- para uma efetivação concreta. Tais barreiras relacionam-se diretamente com a manutenção de uma estrutura burocrático-institucional que

se contradiz e, portanto, impede a implementação de políticas integrais e transversais, como demandam as políticas para as mulheres. Ademais, os pactos e acordos políticos firmados durante este período, permitiram o desenvolvimento de políticas de inclusão social porém com a premissa da manutenção de um projeto de desenvolvimento que atendia amplamente a interesses capitalistas e neoliberais⁹⁶, com a manutenção de formas de fazer política baseadas em interesses e negociações muitas vezes corruptas, de caráter ambíguo e altamente nocivas à construção de uma sociedade menos desigual, como proposto inicialmente em seus projetos políticos.

A sobreposição destes acordos e negociações em detrimento das possibilidades pensadas/almejadas/criadas durante os processos participativos, produz efeitos diretos na implementação de políticas para as mulheres e na legitimidade destes espaços, uma vez que propostas acordadas em colaboração perdem força frente a interesses hegemônicos nos jogos de poder que conformam o cenário político.

É inegável que, durante este período, foram postas em prática ações governamentais de extrema relevância coordenadas pela SPM em colaboração com outros ministérios e governos locais. Não obstante, em um nível macro, a maioria das ações governamentais orientaram-se às políticas de combate à violência e estiveram mais fortemente marcadas por uma orientação assistencialista (viabilizando acesso a direitos básicos) e neoliberal (no sentido de promotoras de uma cidadania individualizada) que pela concretização de projetos promotores de autonomia, esboçados nos PNPM, construídos conjuntamente porém não priorizados nas ações governamentais.

No Chile, a questão da participação, apesar de haver se desenvolvido a partir dos anos 2000, constitui-se de maneira muito mais formal/institucional, *top down*, menos orgânica e ampla da que podemos encontrar no caso brasileiro. Aí, a criação de mecanismos participativos formais teve impacto reduzido, mantendo um distanciamento da institucionalidade em si, ou dos processos de tomada de decisões constituindo, no geral, espaços consultivos a partir dos quais não se criam documentos ou medidas que sejam diretamente vinculantes ou comprometam autoridades (em qualquer nível político) com o que é produzido nestes espaços.

No caso específico do SERNAM, agora Ministério, percebe-se que os processos de construção de políticas para as mulheres ao longo destas décadas foram invariavelmente pensados no âmbito político institucional, desenhados previamente como parte dos programas

⁹⁶ Como, por exemplo, os grandes projetos de construção da usina de Belo Monte, a priorização da ampliação do agronegócio em detrimento da demarcação de terras indígenas, entre outros.

de governo, entre militantes partidárias em colaboração com consultoras ‘especializadas’ contratadas, geralmente identificadas como feministas acadêmicas ou de ONGs. Produzidas fundamentalmente nos âmbitos institucionais, as *Agendas de Género* identificam-se amplamente com um *gender mainstreaming* no sentido de abordar as temáticas referentes à promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres a partir de uma ótica mais institucional que ‘movimentista’.

Neste sentido, parecem atender mais diretamente às expectativas e proposições de modernização do Estado propostas por agências multinacionais que aproximar-se das reivindicações dos movimentos sociais feministas e de mulheres deste país. Isso não significa, entretanto, que não promovam melhorias efetivas nas condições de vida das mulheres ou que suas ações não contribuam para avançar em pautas históricas dos movimentos; porém denota limites claros, estabelecidos previamente, quanto às possibilidades e esforços destes mecanismos em promover avanços nos direitos das mulheres.

A *Ley de Aborto en 3 causales* é um exemplo claro de uma proposta política advinda do programa de governo do segundo mandato de Bachelet, impulsionada pelo recém-criado *Ministerio de la Mujer* e que, apesar de não resultar de processos de participação social (mas sim de interações restritas), avança indiscutivelmente em temas essenciais das agendas dos movimentos sociais de mulheres ao promover acesso legal ao aborto em caso de anencefalia fetal, risco de vida para a mulher ou estupro. Entretanto, carrega em si os limites argumentativos em termos de direito ao corpo ou autonomia feminina, posto que advoga pelo exercício de direitos de maneira intrinsecamente restritiva, ao reconhecer e de certa forma legitimar a possibilidade de decisão e intervenção do Estado em todos os demais casos, em detrimento da capacidade e possibilidades de determinação das mulheres sobre seus corpos. Avançam, porém dentro de possibilidades restritas que, certamente, tensionam e colocam em cheque disputas no âmbito social e político, porém com evidentes limites que a tornam anacrônica e contestada pelo próprio campo político feminista chileno ainda no calor de sua aprovação⁹⁷.

Assim, se no caso brasileiro logra-se inserir demandas e construir uma agenda de políticas para as mulheres politicamente mais alinhada com as reivindicações de movimentos

⁹⁷ A Lei 21.030 *Ley de Interrupción voluntaria del Embarazo* é aprovada em setembro de 2017, sendo que algumas normativas seguem sendo debatidas, principalmente em torno à possibilidade de “objeção de consciência institucional” por instituições subsidiadas pelo Estado, por meio da qual as instituições hospitalares como um todo declaram a impossibilidade de realização do procedimento no estabelecimento, mesmo nos casos previstos por lei. Simultaneamente a estes processos, o amplo debate sobre aborto livre promovido na Argentina faz com que esta demanda e a campanha por aborto livre, seguro e gratuito se instale também no Chile ainda enquanto são debatidos os termos de aplicação prática da lei.

sociais que participam destes espaços de diálogo e colaboração abertos pelo Estado, no Chile a construção de uma agenda de políticas para as mulheres prescinde da participação dos movimentos e, portanto, pouco reflete a diversidade e complexidade das demandas concebidas nestes âmbitos; reflete, antes, um programa de governo com influência não apenas partidária, senão que da primeira mulher a presidir o país e, alternadamente, a ONU-Mulheres.

Uma aproximação comparativa permite estabelecer uma distinção clara entre os dois países em torno ao tema da participação e das relações entre sociedade civil e Estado: no Brasil desenvolve-se uma ampla e profunda experiência entre os anos 2003 a 2015 e, no Chile, nunca chega a ultrapassar as vias formais estabelecidas para tanto. Identificado este aspecto, um reflexo direto pode ser percebido no âmbito da produção e desenho dos planos de políticas para as mulheres ou agendas de gênero, que apresentam características distintas quanto à sua composição e às prioridades definidas.

Como consequência, os PNPM construídos ao longo deste período mediante amplos processos participativos foram capazes de incluir reivindicações e discursos feministas em suas propostas e planos de ação, o que reflete a concreta intersecção entre ação feminista e estatal proporcionada no período das administrações de centro-esquerda. Entretanto, tais propostas são incluídas apenas de forma marginal nas agendas de governo, devido principalmente à necessidade de negociações políticas constantes e a uma estrutura institucional débil que não contribuiu para a concretização de ações e propostas previstas nos planos.

No Chile, as Agendas de Gênero estabelecem-se a partir de estratégias de caráter mais centralizado, tecnocrático e institucional, refletindo discursos e propostas de igualdade de gênero a partir de uma gramática institucionalizada (*gender mainstream*), com interações pontuais entre movimentos feministas (no geral mediadas por partidos políticos ou mediante contratação e prestação de serviços de ONGs feministas) e agências estatais. Neste contexto, as perspectivas de promoção dos direitos das mulheres contidas nas agendas de gênero apresentam-se marcadamente distintas e distantes daquelas construídas a partir dos movimentos feministas e de mulheres. Não obstante, com seus limites intrínsecos, estas agendas formam parte de um programa de governo sendo, portanto, incluídas de alguma forma em distintas áreas e priorizadas nos programas de gestão, concretizando-se em medidas, ações, campanhas e leis com maior frequência que no caso brasileiro.

4.1.6 Poder de pressão dos movimentos sociais

Como apontado anteriormente, estratégias de colaboração e conflito com os governos têm feito parte dos repertórios de interação dos movimentos feministas e de mulheres não como opostas, senão que complementares. Estar presente nos espaços participativos, de negociação e diálogo com o Estado, portanto, não significa deixar de questionar suas ações e exigir medidas por outras vias. Nos casos abordados neste estudo, estas relações se constroem de maneiras distintas e dinâmicas ao longo deste recente período.

No Brasil, a evidente porosidade/permeabilidade e trânsitos entre movimentos e Estado permite auferir que a Secretaria, o Conselho e as Conferências em si expandem o ‘campo político feminista’ brasileiro do âmbito da sociedade civil (movimentos sociais, ONGs, academia) para o âmbito estatal, em nível nacional. E estas arenas mantêm entre si relações de proximidade, colaborações e negociações baseadas em laços anteriores de reconhecimento, cooperação e luta conjunta entre as sujeitas envolvidas. Neste caso, ter “uma companheira” como ministra, como ocorre com Nilcéa Freire (2004-2010) ou Eleonora Menicucci (2011-2015) pode, por um lado, facilitar o trânsito de ideias e demandas porém, de outro, inibir as formas de pressão social dirigidas às gestoras estatais. Neste sentido, uma ex-gestora da SPM, aponta que:

Eu acho que a gente teve momentos em que o movimento de mulheres tinha medo de bater, porque a Eleonora era movimento, porque a Nilceia era... sei lá (...) Só que se o movimento não vai pra cima, a gente não avança na gestão.

(...) Como a gente era feminista a gente já trazia uma pauta mais feminista. Por exemplo, algumas falavam ‘você é feminista e a sua radicalidade em algumas colocações já nos contempla’. E eu falava: ‘Pois é, mas vocês têm que ser mais radicais que eu...’ Então era um pouco isso. Então elas achavam que elas tinham que ir pra uma área que tinha menos feministas... mas eu senti muita falta disso (Entrevista julho/2017).

A fala da ex-gestora evidencia um certo cuidado ou receio de parte dos movimentos sociais em criticar ou exigir de forma mais contundente respostas governamentais às suas demandas, que decorreria de uma identificação com as ‘companheiras’ que estiveram a cargo deste trabalho como gestoras. A esta identificação e reconhecimento acrescenta-se a ideia de que estas gestoras, enquanto feministas, já estariam levando discursos e demandas adiante nesta esfera, podendo portanto prescindir de um monitoramento mais próximo. Revela, também, uma moderação por parte de algumas

feministas ao fazerem a crítica às ações e políticas implementadas, no sentido de posicionar-se ‘ao lado’ – e não ‘contra’ – e defender os espaços conquistados na institucionalidade.

Porém, ao citar os exemplos das mulheres negras e das mulheres rurais, que colocaram suas demandas e propostas de forma mais incisivas, inclusive lançando mão de estratégias conflitivas de denúncia e cobrança, a fala da ex-gestora revela que esta identificação apontada acima e de fato a inclusão de agendas, temas e sujeitas na arena estatal abarcou apenas parte das demandas e pessoas que compõem este campo político mantendo, a princípio, um padrão reprodutor de privilégios e desigualdades entre as próprias mulheres.

(...) Eu tenho muita clareza de quando as negras chegaram lá botando o pé na porta questionando porque a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Mulher não tinha o olhar para a questão de raça. Aí eu falei: “Bom, mas a gente tem”. E quando eu fui verificar, a gente tinha nas diretrizes só que na prática os dados e as informações não vinham... aí o que a gente começou a fazer? Nos editais a dizer que tem que ter recurso pras mulheres do campo e da floresta, e se não viesse isso no projeto, a gente não aprovava o projeto. *Então você inverte o processo.*

E é somente a partir da pressão destas mulheres organizadas que se torna possível a implementação de medidas por parte da SPM no sentido de acatar suas demandas e incluir suas agendas nos planos de ações e políticas para as mulheres. Com relação às mulheres rurais, que tiveram destacado protagonismo ao longo deste período, a ex-gestora relata que:

(...) Falavam assim mesmo: “A enxada é dura! As nossas mulheres acordam às cinco horas da manhã pra pegar na enxada, e a gente tá querendo saber o seguinte: porque elas não têm direito a um telefonema pro 180 e não somos nós que vamos resolver não, é você, é a Secretária que resolve”. E eu tive que resolver, ponto. Mas se não tivesse elas, duras, do outro lado da mesa, dificilmente... e não era porque eu sou ruim, é porque o dia a dia vai te consumindo, consumindo e consumindo... e você acaba não se tocando de um monte de coisas, porque elas são invisíveis. Não é que elas são invisíveis, a questão racial, é aquela coisa se você acredita que o racismo não existe né... e você pratica racismo. Aí você acha que você não tem preconceito com relação à questão do campo e da floresta, mas você tem, você não coloca ela na tua luta política. Então é disso que se trata.

Suas falas transcritas acima revelam com clareza como as políticas podem ser desenhadas sem levar em conta as realidades distintas e a diversidade entre as mulheres, invisibilizando e ocultando as diferenças de maneira a excluir determinados grupos das possibilidades de acesso – não necessariamente de maneira intencional, mas por omissão. Mesmo quando desenhadas por meio de processos participativos e com a atuação de gestoras feministas. Assim, revelam a importância que adquire a mobilização das mulheres negras e

das mulheres rurais dentro e fora dos espaços participativos, lançando mão de estratégias mais conflitivas e formas de questionamento e pressão que permitiram à Secretaria avançar em suas ações e políticas.

Da mesma maneira, a pressão exercida pelos movimentos de mulheres rurais – não apenas frente à SPM mas também em outros espaços – impulsionou a construção e implementação de importantes medidas desenvolvidas ao longo dos últimos quinze anos, demonstrando de forma emblemática a capacidade e importância de manter estratégias e mecanismos de pressão que impulsionem e articulem suas agendas frente ao Estado, mesmo quando geridos por “governos amigos” (Alvarez, 2004). Revelam, ainda, a capacidade e disposição de escuta da SPM, considerando a presença de gestoras comprometidas com as demandas sociais apresentadas pelas mulheres organizadas.

No caso chileno, ao longo das últimas duas décadas, as organizações sociais de mulheres que estabeleceram relações com o SERNAM e com o Ministério o fizeram ou mediante a contratação/prestação de serviços de ONGs feministas – produção de relatórios, estudos, consultorias, implementação e avaliação de ações; ou como beneficiárias de seus programas – no geral, associações locais de mulheres, mediante ações voltadas ao empreendedorismo ou ‘concorrência a fundos concursáveis’. Assim, a ideia de ‘parceria’ ou ‘atuação conjunta’ entre movimentos e SERNAM no Chile é muito mais distante comparada à SPM; não há uma identificação prévia entre as partes – como ocorre no Brasil – ‘como feministas’ ou ativistas/militantes pelos direitos das mulheres.

Entretanto, há um ponto comum entre os dois países que são as relações permanentes com ONGs feministas e núcleos acadêmicos que, em ambos casos, são reconhecidas como importantes parceiras nestes trânsitos entre as gramáticas feministas e institucionais/burocráticas, construindo por meio de estratégias de *advocacy*⁹⁸, ferramentas e agendas capazes de inserir na lógica de funcionamento burocrática questionamentos e propostas feministas. O estabelecimento destas relações, entretanto, não deixa muito lugar à crítica contundente ou formas conflitivas para ‘cobrar’ dos governos ações mais incisivas ou propostas mais transformadoras, considerando o comprometimento anterior como prestadoras de serviços ao Estado, o que leva a assumir uma postura não necessariamente menos crítica, mas seguramente menos conflitiva.

Não obstante o amplo desenvolvimento destas interações, existe uma parcela considerável destes campos feministas, tanto no Chile como no Brasil, que mantiveram suas

⁹⁸ O conceito de *advocacy* envolve os esforços e ações realizadas por indivíduos ou grupos no sentido de influenciar decisões e políticas públicas, em defesa dos direitos de um grupo.

estratégias e ações distanciadas do diálogo com o âmbito estatal, fortalecendo-se a partir de distintas formas de lutas que, a sua maneira, questionam o ‘sistema’ ou o aparato institucional constituído, porém não se propõem a negociações e diálogos frente a estes espaços políticos formais uma vez que não o reconhecem como lócus para suas intervenções, preferindo outras formas de intervenção política, distante e não necessariamente voltada às esferas institucionais.

Nos últimos anos, foram impulsionadas no Chile importantes mobilizações de mulheres das quais destacam-se o movimento transnacional *Ni Una Menos*, em 2015 e 2016, e as recentes mobilizações estudantis feministas em 2018, conhecidas como *Mayo feminista*. Nestas últimas, por meio da realização de marchas massivas em todo o território chileno, milhares de mulheres denunciaram violências cotidianas vividas e naturalizadas socialmente, chamando a atenção para a necessidade de repensar as desigualdades em âmbito social, cultural e político. Foram capazes de pautar de forma contundente a sociedade provocando debates e reflexões sobre os temas de violência e abusos. Mesmo não tendo como ‘alvo’ ou apresentando demandas diretamente ao Estado, o governo nacional foi incitado a manifestar-se e dar respostas às mobilizações sociais (mediante propostas contidas na *Agenda Mujer* anunciada pelo presidente Sebastián Piñera). Pode-se afirmar, portanto, que ao longo das últimas duas décadas, estratégias mais conflitivas como marchas e protestos de caráter feministas vêm adquirindo maior protagonismo no contexto chileno.

4.2 Considerações sobre a análise comparativa

O quadro abaixo apresenta um resumo dos aspectos considerados na análise comparativa entre Brasil e Chile:

Tabela 1 Feminismos e Estado no Brasil e no Chile

FATORES	BRASIL	CHILE
Orientação político-partidária	Centro-esquerda Posturas políticas ideologicamente contraditórias	Centro-esquerda Posturas políticas ideologicamente contraditórias
Grau de institucionalidade	Médio (2003-2010) Alto (2011-2015) Baixo (2015-2017)	Baixo (1991-2014) Alto (2015 - 2017)
Mecanismos Transversalização	Intermitentes Dependentes de acordos político-pessoais	Estabelecidas institucionalmente
Feministas nas instituições	Alta – ligadas a partidos políticos (PT)	Baixa
Relação sociedade civil – Estado	Ampla (Conferências, conselhos, fóruns)	Fraca mulheres como beneficiárias/ONGs como parceiras
Discursos de gênero no contexto institucional	PNPM (participativo) Pautas dos movimentos (disputas políticas, seletividade)	Agenda de governo (tecnocrático) construída ‘desde cima’ (agenda internacional)
Poder de pressão dos movimentos sociais	Variável (movimentos mulheres rurais; mulheres negras)	Baixo ONGs como protagonistas 2018 “tsunami feminista”

Fonte: Elaboração própria

Em ambos casos, governos de centro-esquerda incentivaram e viabilizaram a construção de políticas para as mulheres, porém, as coalizões representaram e impuseram limites. No Chile, uma estrutura institucional mais estável e tecnocrática permite continuidade às ações e segurança às APM. No Brasil desenvolve-se uma estrutura mais permeável à sociedade civil, porém instável institucionalmente, o que leva a que as propostas inovadoras que logram entrar nas arenas institucionais sejam barradas por reações conservadoras. Os dois casos, de maneiras distintas, nos levam a concluir que a transversalidade somente é possível quando se dá a combinação de ambos fatores: estrutura burocrática funcional e compromisso político.

No Brasil, ampliam-se efetivamente o diálogo, as relações e as respostas do Estado às demandas das mulheres durante os governos de centro-esquerda, especialmente na área de combate à violência. Uma consequência deste processo de aproximação refere-se à adoção, por parte da SPM, de uma perspectiva de incentivo à autonomia das mulheres, um movimento de deslocamento do discurso de ‘vítimas’ e ‘beneficiárias’ no sentido de promover possibilidades, oportunidades e protagonismo das mulheres. Esta visão, entretanto, não se reflete no aparato e discurso estatal como um todo devido, principalmente, a dois fatores: negociações com forças políticas conservadoras e falta do estabelecimento de uma institucionalidade forte e estável para viabilizar concretamente a proposta de transversalização.

Em contraste, as administrações de centro-esquerda no Chile abrem espaço e criam uma institucionalidade para avançar na garantia de direitos para as mulheres, porém de acordo com uma Agenda Global de Gênero, pautando questões de certa maneira já estabelecidas no/pelo *mainstream*, que não necessariamente desafiam uma visão de cidadania neoliberal e das mulheres como vítimas e beneficiárias do Estado, refletindo a distância e uma separação demarcada entre Estado e feminismos neste país.

A aproximação a estas duas experiências revela o contraste entre formas e estratégias possíveis adotadas a partir de governos nacionais de centro-esquerda para promover mais e melhores políticas públicas para as mulheres. A análise demonstra que uma maior interação entre feminismos e Estado, percebida no Brasil, logra inserir demandas dos movimentos na arena estatal; porém, neste contexto, carece de ferramentas institucionais para levar a cabo a concretização das propostas em ações. No Chile, por sua vez, evidenciam-se relações pontuais entre feminismos e Estado, de caráter fortemente institucional, que produzem relatórios e propostas dentro de uma lógica tecnocrática; enquadradas por/nesta política formal, a promoção de direitos das mulheres aparece como agenda de governo e, portanto, ganha força ao estabelecer estratégias e compromissos políticos para que sejam cumpridas, sempre de forma limitada.

A diferença essencial, portanto, refere-se a quem e como definem-se estas agendas (e, como consequência, o que passa a ser considerado como ‘direitos das mulheres’) e como são de fato executadas, ou seja, se existem mecanismos institucionais e vontade política para que estas propostas se convertam em ações concretas.

4.3 Principais Medidas Brasil Chile (2003 – 2016)

Nesta seção apresentamos algumas das principais medidas estatais direcionadas à promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero adotadas no Brasil e no Chile durante o ‘ciclo progressista’. A proposta é analisar como os fatores e os modelos acima apresentados interferiram, modularam, definiram ou impactaram ações e políticas concretas. Como exercício analítico, enfocamos em duas grandes áreas de atuação destes organismos durante o período considerado: a promoção dos direitos sexuais e reprodutivos, destacadamente as estratégias no sentido da descriminalização do aborto, e o combate à violência contra as mulheres, duas pautas que ocupam um relevante espaço nas agendas e reivindicações feministas tanto no Brasil como no Chile.

Um primeiro ponto a considerar é que avanços referentes aos direitos das mulheres via políticas públicas apresentam variações de acordo com os temas e questões envolvidos. Como apontam Mala HTUN e S. Laurel WELDON (2018), os OPM têm sido mais exitosos em incluir mudanças políticas relacionadas a alguns direitos (como combate à violência) que a outros (sexuais e reprodutivos, por exemplo). Neste sentido, afirmam que “um Estado pode ser simultaneamente progressivo e regressivo: pode estender maiores direitos e liberdades a mulheres e homens com uma mão, enquanto os tira com a outra” (HTUN e WELDON, 2018, p.2).

Segundo HTUN e WELDON (2018), diferentes tipos de direitos das mulheres desafiam diferentes aspectos das relações sociais e políticas, de distintas formas e em distintos graus. As autoras estabelecem uma diferenciação entre o que chamam políticas de *status*, políticas de doutrinas e políticas de classe. Neste sentido, questões relativas a “leis de planejamento familiar, aborto e contracepção, que desafiam a reivindicação histórica de grupos religiosos de regular parentesco e reprodução, conformam uma lógica de política doutrinal, que remete às relações entre grupos religiosos e Estado” (s/n).

De acordo com Blofield et al. (2017), “a natureza da área política em si influencia tanto progressos como retrocessos (...) certas reformas geram consenso precisamente porque não desafiam o *status quo* econômico ou doutrinas religiosas”. As autoras destacam que “atores de direita e de esquerda concordam em combater a violência contra as mulheres ou aumentar o grau hierárquico dos mecanismos de políticas para as mulheres” (p.351) ou, ainda, ampliar a representação política das mulheres; por outro lado, políticas de redistribuição de recursos econômicos ou aquelas referentes a direitos sexuais e reprodutivos, nomeadamente aborto, são áreas mais contestadas.

Tomando em conta estes matizes, sublinhamos algumas medidas definidas com base nas áreas de maior incidência e atuação dos OPM durante o período analisado, resumidas no quadro abaixo e, em seguida, nos debruçamos sobre as duas áreas propostas: descriminalização do aborto e combate à violência. Duas observações são relevantes a respeito do quadro apresentado: por um lado, a magnitude de iniciativas de combate à violência no Brasil e das ações voltadas às mulheres rurais; por outro, as iniciativas legais em torno aos direitos sexuais e reprodutivos e planejamento familiar no Chile, que revelam igualmente o reduzido patamar do país em relação à garantia de direitos essenciais e a relevância das iniciativas, ainda que básicas e limitadas, impulsionadas neste novo período.

Tabela 2. Principais Medidas

	Brasil	Chile
VIOLÊNCIA	Lei Maria da Penha (11.340/2006) Disque 180 (2003) Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência (2004) Lei Feminicídio (13.104/2015) Programa Mulher Viver sem Violência - Casa da Mulher Brasileira (2013)	Lei Femicídio (20.480/2010)
DIREITOS SEXUAIS e REPRODUTIVOS /Planejamento Familiar	Projeto Despenalização Aborto (2005)	Lei despenalização do aborto em 3 casos (21.030/2017) Lei Pílula do dia seguinte (20.418/2010) Lei do divórcio (19.947/2004)
ECONOMIA	PEC Domésticas (72/2013) Mulheres rurais (PRONATEC, Documentação, Microcrédito, Economia solidária, Agricultura familiar) Pró-Equidade de Gênero (2005)	Programas <i>Temporeras</i> , <i>Jefas de Hogar</i>
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	Processos Conferências municipais, estaduais, nacionais Plataforma Mais Mulheres no Poder: eu assumo esse compromisso (2008)	Lei de cotas (20.840/2017)

Fonte: Elaboração própria

4.3.1 A questão do aborto

A questão do aborto pode ser tomada como ponto comparativo que permite exemplificar idealmente como os distintos modelos encontrados no Brasil e no Chile refletem-se em ações concretas, produzindo resultados políticos distintos. Sendo esta uma demanda característica dos movimentos feministas e um tema conflitivo no próprio âmbito dos movimentos sociais de mulheres e no campo da sociedade civil mais amplo, ao entrar no Estado é uma questão que afronta e desafia potencialmente os processos de *gender mainstreaming*, de promoção da igualdade ou equidade de gênero e de institucionalização das demandas dos movimentos feministas e de mulheres traduzidas em políticas públicas.

No caso brasileiro, o 1º Plano Nacional de políticas para as mulheres, elaborado durante a primeira conferência, em 2004, prevê como uma de suas pautas “revisar a legislação que trata da interrupção voluntária da gravidez”. A partir desta diretriz, cria-se uma Comissão Tripartite formada por 18 representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil a fim de “discutir, elaborar e encaminhar uma proposta de revisão dessa legislação ao Congresso Nacional” (Rocha, 2016, p.372). Em setembro de 2005, a então ministra Nilcéa Freire apresenta na Comissão de Seguridade da Câmara um anteprojeto de lei que propõe a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação e, em caso de que a gravidez seja fruto de violência, até a 20ª semana, ampliando assim as situações em que o aborto era permitido segundo a legislação em vigor.

Esta proposta constrói-se a partir de um *microframe* condizente com as demandas dos movimentos de mulheres por autonomia e liberdade de decisão sobre seus corpos e suas vidas, o que torna-se possível a partir da interação, colaboração e diálogo entre SPM, parlamentares e movimentos sociais. Assim, a presença de gestoras identificadas politicamente com propostas feministas e a forte interação entre movimentos e OPM viabilizam a entrada desta pauta no âmbito da política formal, via projeto de lei condizente com uma demanda dos movimentos feministas, sem alterar seu *microframe*, ou seja, mantendo o enquadramento proposto no âmbito dos movimentos.

Entretanto, esta medida, que alcança ultrapassar a barreira institucional sob fortes pressões de grupos religiosos conservadores – destacadamente a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), não encontra espaço, nem apoio, para avançar no contexto estatal, tornando-se mais um entre os projetos relativos ao tema que não entra na pauta de votação do legislativo. O caminho pavimentado pela SPM revela-se, tão somente, ‘*un pasaje*’ (às vezes sem saída) dentro da heterogeneidade e complexidade do Estado. Neste sentido, o trânsito de

discursos, ideias e propostas feministas é ‘permitido’ ou viabilizado até certo ponto ou apenas em certos espaços, carecendo de apoio e força para enfrentar as esperadas resistências de forças opositoras que majoritariamente dominam estes espaços. Uma via pavimentada *a medias*.

No caso chileno, o projeto de lei de aborto em ‘3 causales’ forma parte do programa de governo do segundo mandato de Bachelet, compondo portanto uma agenda resultante de acordos e negociações entre os partidos que conformaram a coligação *Nueva Mayoría*, entre eles: *Democracia Cristiana*, *Partido Socialista*, *Partido Comunista*, *Izquierda Autónoma*. As negociações para definição da agenda de gênero que compôs o programa de governo foram construídas a partir de uma mesa onde confluíam uma delegada de cada partido da coligação. Nas palavras de uma das representantes que fez parte desta mesa:

O fato de que fomos várias as feministas que participaram deste espaço significou que o programa de governo acatou nesse momento muitas das demandas feministas... das mulheres ou do movimento de mulheres que haviam estado presentes desde a recuperação da democracia em diante. E o que se refletiu aí foram questões que foram negociadas dentro, com as próprias partes. (Entrevista Julho, 2018)

A entrevistada indica que o processo de construção do programa de governo envolveu a participação de “várias feministas”, entre elas militantes dos partidos pertencentes à coalizão e também outras mulheres que não eram filiadas a nenhum partido, mas se identificavam como “bacheletistas”. Apesar de indicar que “a construção desse programa de governo tratou de estar muito em sintonia com o que eram as demandas dos movimentos sociais neste momento, de um modo geral”, a entrevistada reconhece que a sua implementação esteve muito aquém e enfrentou muitas dificuldades dentro da própria coalizão. Quanto ao projeto de lei, reconhece que “entra o aborto por três casos porque este era o acordo factível de se fazer dentro dos partidos”.

O projeto é apresentado em janeiro de 2015, via Ministério da Mulher e Equidade de Gênero, pela então Ministra Claudia Pascual (PC), o que lhe confere prioridade de votação ao ser apresentado pelo poder executivo. O processo amplia os debates sobre a despenalização do aborto nos âmbitos político e social, impulsionando e envolvendo diversas iniciativas de organizações feministas e de direitos humanos em distintas campanhas orientadas principalmente à “despenalização social do aborto”. Contribuindo para instalar o debate, algumas iniciativas e campanhas de organizações da sociedade civil organizam-se no sentido de apoiar este projeto de lei, entre as quais se destacam o trabalho de *advocacy* da *Corporación Miles* e campanhas realizadas pela *Amnistia Internacional*.

Paralelamente, em contraste com o discurso que embasa a iniciativa do governo, parte expressiva dos movimentos feministas e de mulheres reafirmam seus discursos, ações e campanhas no sentido da necessidade de uma despenalização total do aborto e da garantia de condições para um aborto livre, seguro e gratuito. Entre os grupos que lideram tais iniciativas, destacam-se o *Foro - Red de Derechos Sexuales y Reproductivos*, criado em 1989, a *Linea de Aborto Libre*, criada em 2010, na cidade de Concepción, a campanha *Miso pa'todas* (Misoprostol⁹⁹ para todas) e a conformação do coletivo *Con las Amigas y en la Casa*. Em 2015, cria-se a *Mesa Acción por el Aborto en Chile*, uma articulação entre organizações de mulheres e feministas, organizações de direitos humanos, direitos sexuais e reprodutivos, com o objetivo de “gerar argumentos para o debate sobre a despenalização do aborto e o direito das mulheres a decidir¹⁰⁰”.

Em setembro de 2017, após amplos processos de tramitação na câmara dos deputados e no tribunal constitucional, é promulgada por Michelle Bachelet a lei 21.030, que despenaliza a interrupção voluntária da gravidez em três casos: risco de vida para a mulher, anencefalia fetal e em casos de estupro. A última causal foi a que provocou maior debate no âmbito político, tendo inclusive corrido o risco de ser excluída do projeto- o que exemplifica como fatores ‘morais’ se sobrepõem à consideração sobre os direitos das mulheres enquanto direitos humanos.

Além de limitada a estes três casos específicos, a aprovação da lei deixa brechas que podem comprometer a viabilidade de seu cumprimento, principalmente com o que denominou-se “objeção de consciência institucional”, por meio da qual um estabelecimento hospitalar em sua totalidade pode declarar-se objetor, mesmo quando este seja subsidiado pelo Estado. Ou seja, hospitais inteiros podem, enquanto instituições, omitir-se de cumprir o que determina a lei, dificultando ou inviabilizando o acesso das mulheres a este direito¹⁰¹.

Observa-se que o projeto de lei é formulado a partir de um enquadramento (*framing*) que não condiz com a demanda apresentada pelas agendas dos movimentos feministas chilenos, ao limitar intrinsecamente a noção e as possibilidades de autonomia das

⁹⁹ Medicamento abortivo de uso oral.

¹⁰⁰ Mais informações em: accionaborto.cl. Consulta em 22 de junho de 2019.

¹⁰¹ Um relatório publicado pelo Ministério de Saúde chileno (Minsal) em junho de 2019 dá conta de que mais de 50% dos profissionais médicos obstetras se declaram objetores de consciência frente à terceira causal, de interrupção da gravidez por estupro. Em números, 580 especialistas, de um total de 1.148 em todo o Chile, não praticam um aborto nestes casos. O ministério calcula que são cerca de dois mil os casos de gravidez por estupro. Nos casos da primeira causal, ricos de vida para a mulher, são 238 objetores; e para a segunda, inviabilidade fetal, 328. Disponível em: <https://interferencia.cl/articulos/aborto-burocracia-mas-que-conciencia-espanta-los-medicos> Consultado 22 de junho de 2019.

mulheres, propondo “*as pinches três causales*”¹⁰². Como uma forma ‘deturpada’, limitada, enquadrada (*reframming*) esta demanda entra ao hostil espaço da política formal chilena e logra ultrapassar barreiras contundentes de forças conservadoras fincadas e sustentadas por décadas nestes espaços. Em um esforço conjunto com ONGs e articulações feministas, o fortalecimento institucional do ministério e o apoio incondicional da autoridade máxima de Estado, logra-se este insuficiente, “pobre e pequeno grande avanço” (Fernández, 2018) com a aprovação da lei de aborto em três casos, em 2017.

Este pode ser tomado como um caso paradigmático para a análise comparativa, deixando evidente a aposta chilena em um “*feminismo de lo posible*” a partir das arenas institucionais, a predominância de uma AGG sobre as demandas dos movimentos locais (baixo impacto participativo), e uma arquitetura institucional funcional (tecnocrática) que se constrói para permitir o trânsito e, finalmente, a aprovação de uma demanda ‘ajustada’ nas instâncias formais.

Já no Brasil, o projeto de lei que propôs a despenalização total do aborto, considerando o direito fundamental das mulheres de autonomia e decisão sobre seus corpos, trouxe em si uma importante demanda feminista, transparecendo a construção conjunta/em colaboração e condizente com suas agendas, viabilizada pela participação social e presença de gestoras identificadas com esta reivindicação (forte interação feminismos/Estado; ativismo institucional); uma proposta condizente com a agenda feminista em sua forma e conteúdo que, entretanto, não adquire força para avançar nos espaços estatais, igualmente hostis, evidenciando limites institucionais impostos (marginalidade da SPM na estrutura estatal; falta de apoio das autoridades políticas; acordos políticos com forças conservadoras).

A proposta analítica permite, portanto, a comparação entre os modelos caracterizados como participativo e tecnocrático, apontando suas consequências ou impactos nas formas de construir políticas para as mulheres: no Chile optou-se por ‘adaptar’ esta demanda, o que ajudou a tornar possível sua aprovação; no Brasil, a demanda tomada em sua integridade não alcança converter-se em um avanço em termos de políticas públicas. Em ambos contextos, são evidentes o poder e magnitude das forças políticas conservadoras tanto no âmbito da política formal, como da sociedade civil. Forças que têm se mostrado crescentes e ameaçam os poucos direitos conquistados, arduamente, especialmente em temas tidos como ‘morais’ (Htun e Weldon, 2018), que dizem respeito à autonomia e reconhecimento das mulheres enquanto sujeitas de direitos.

¹⁰² Em português, ‘os ínfimos 3 casos’. Fala de Glória Maira durante o *Seminario Internacional Actualidad Política de los Feminismos Latinoamericanos*, dias 2 e 3 de agosto, na *Universidad de Chile*. Santiago, Chile.

4.3.2 Violência contra as mulheres

O combate à violência contra as mulheres tem sido tema central na agenda dos movimentos feministas e de mulheres. No Brasil, a demanda pela criação de uma lei para tratar este tema é impulsionada pela condenação, em 2001, ao Estado brasileiro na comissão interamericana de direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), a partir da denúncia apresentada por Maria da Penha Maia Fernandes, em 1983, de reiteradas violências sofridas ao longo de quase uma década, que incluíram duas tentativas de homicídio e resultaram em graves sequelas. A denúncia foi apoiada por ONGs que atuavam na área e a condenação acendeu o debate na sociedade brasileira pressionando o Estado a tomar providências.

Em 2001, um consórcio criado por seis ONGs feministas (CFEMEA, Cepia, Agende, Themis, Cladem e Advocaci) articulou-se para preparar uma proposta legislativa para enfrentar o problema da violência doméstica contra as mulheres (Carone, 2018, p.189). Segundo Carone (2018), a criação da SPM abriu uma janela de oportunidade política para avançar com o tema a partir de uma articulação entre a secretaria, a bancada feminina no Congresso e ONGs feministas¹⁰³. A partir da elaboração de um anteprojeto pelas ONGs, apresentou-se, via SPM, o projeto para a criação da Lei Maria da Penha, aprovada em 2006 (Lei 11.340).

Esta medida foi certamente um dos maiores avanços em termos de políticas para as mulheres no país, a partir da qual cria-se um marco legislativo não apenas para abordar e punir casos de violência, senão que com a proposição da necessidade de acolhimento e acompanhamento das mulheres em situação de violência por diversos setores do atendimento público, a partir de uma perspectiva integrada de atendimento. A SPM jogou um papel central em sua articulação com o Consórcio de ONGs e na proposição do projeto de lei. A existência deste organismo, portanto, e a presença de feministas em sua composição, facilitaram os trânsitos das demandas articuladas pelas ONGs no interior das arenas estatais, culminando na aprovação do projeto de lei.

Como nos apontam Blofield et al (2017), políticas de combate à violência contra as mulheres são mais consensuais por não desafiarem fundamentalmente doutrinas político-

¹⁰³ De acordo com a autora, a presença da assessora parlamentar da SPM ligada ao movimento feminista é citada em suas entrevistas como um ponto focal importante para esta articulação (Carone, 2018, p. 193).

religiosas ou interesses de classes (p.351). Seguindo Htun e Weldon (2018), estes seriam temas que encontram maior facilidade para transitar nos espaços das políticas públicas.

Por estes motivos, o tema do combate à violência torna-se muitas vezes foco exclusivo das políticas para as mulheres, centralizando recursos e esforços estatais em detrimento do investimento e atenção em outras áreas consideradas igualmente prioritárias nas agendas e demandas feministas. Demonstrando esta compreensão crítica, a ex-secretária de combate à violência da SPM comenta que:

até 2006 ou 2005, por aí, a grande discussão era, você tem muitos outros problemas que não só a violência, mas quando chegou 2005, 2006, principalmente por causa da Lei Maria da Penha, a própria Nilceia que era a Ministra da época disse ‘Se você não pode com ela, se alia a ela’, então se criou a Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (Entrevista, julho/2017)

A partir de então, a SPM passa a ser responsável pela implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, em parceria com outros ministérios, e outras medidas importantes são adotadas, tais como o Ligue 180 que posteriormente se transforma em Disque 180, funcionando não apenas como um canal para denúncia, senão que também para orientação e designação a outros serviços; o Pacto Nacional de Enfrentamento, que envolveu uma articulação com todos os estados brasileiros; a aprovação da Lei do Feminicídio em 2015 e, mais recentemente, o programa Mulher, Viver sem Violência, com a implementação (parcial) das Casas da Mulher Brasileira. Nas palavras da gestora responsável por esta área na SPM durante todo o período:

A Violência Contra as Mulheres não tinha Ministério pra cuidar né, nunca teve, então ou a SPM pegava ou ninguém cuidava, ou a SPM assumia a implementação da Lei Maria da Penha ou ela não tinha... Então a Violência passou a ser a única política que a gente fazia a execução direta. E ela terminou sendo um pouco o grande marco da SPM, não porque ela era a mais importante para SPM, mas porque ela *era a única de execução direta*.

Então a SPM respondia pelos atos e pelas ações da Violência e mesmo que outros Ministérios tivessem ações, era o contrário, eles se remetiam à SPM. Então *você tinha um patamar efetivo dentro da questão da violência*, então não é que era mais importante que a geração de trabalho, emprego e renda, e todas as outras coisas, ela era *de execução direta* e exigia mais, exigia mais equipe, mais gente...E terminou sendo o carro chefe (Entrevista, Janeiro/2017. grifos meus)

Este “patamar efetivo” que alcançaram as políticas de combate à violência relaciona-se essencialmente com dois fatores: garantia de dotação orçamentária para as ações e processos de transversalização efetivados, tanto horizontal – entre os Ministérios envolvidos

– como vertical – entre federação, estados e municípios. Segundo Carvalho (2018, p. 124-125), em 2015 as políticas de prevenção e enfrentamento à violência correspondiam a 70,6% das despesas executadas pela SPM, o que justifica-se essencialmente pelo fato mencionado na fala da ex-gestora, de ser esta a única área de execução direta da SPM e pela prioridade dada pelos governos (tanto Lula como Dilma) a esta área no que tange às políticas para as mulheres.

A responsabilidade pela execução e a devida dotação orçamentária garantiram à Secretaria de Enfrentamento à Violência a coordenação dos programas junto aos demais organismos envolvidos que, por sua vez, respondiam às necessidades e demandas expostas pela SPM para a execução de ações. Por meio do Pacto Nacional de Enfrentamento garantiu-se a implementação e o monitoramento em nível local, conferindo efetividade e fluidez na orientação e aplicação das políticas nesta área.

A ênfase dada pela presidência a esta área como prioritária, principalmente nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016) foi igualmente determinante, o que pode ser interpretado como uma orientação estratégica por temas menos contenciosos e de maior acordo entre as bases governamentais. Não obstante, cabe ressaltar que a questão da violência é de fato um problema crônico e alarmante na sociedade brasileira e uma pauta fundamental nas agendas dos movimentos feministas e de mulheres¹⁰⁴.

No Chile, a medida mais importante em matéria de combate à violência contra as mulheres foi a proposta de alteração da Lei de Violência Intra-Familiar (20.066), de 1994, ampliando seu escopo para casos de violência entre casais não formalmente unidos (*pololeo*) e tipificando o crime de *femicídio* no Código Penal. Segundo Glória Maira (2010), em seu formato original, esta lei deforma a violência contra as mulheres em violência intra-familiar e reforça a vitimização das mulheres afetadas. O primeiro programa de governo de Bachelet avança neste ponto ao sinalizar “a erradicação de todas as formas de discriminação por motivos (...) de gênero”¹⁰⁵, o que desloca a ênfase na família para reconhecer as mulheres como sujeitas de direitos. De acordo com Maira, “sua incorporação no programa responde à participação de mulheres do movimento na estruturação do programa da Presidenta” (p.50).

O Projeto de lei sobre femicídio ingressou na Câmara de Deputados em abril de 2007; a presidenta colocou urgência em sua tramitação, sendo patrocinado e apoiado pelo

¹⁰⁴ Segundo o Atlas da Violência produzido pelo IPEA(2019), no ano 2017, 4.936 mulheres foram assassinadas, o que equivale a 13 feminicídios por dia, a maior taxa registrada desde 2007. Entre elas, 66% eram negras. Enquanto a taxa de homicídios entre mulheres brancas permaneceu no patamar de 3,2 a cada 100 mil habitantes, para as mulheres negras esta taxa aumentou a 5,6 a cada 100 mil, revelando estridentes desigualdades raciais a serem consideradas e combatidas.

¹⁰⁵ Programa de Michelle Bachelet 2006-2010 “*Estoy Contigo*”, p.88-89, Apud Maira, 2010, p.50.

SERNAM em suas distintas fases de tramitação (Idem, p.54). Reconhecendo que “Michelle Bachelet deu à mulher um lugar prioritário em seu programa e gestão de governo” (p. 67), a autora, não obstante, faz críticas contundentes à política de combate à violência proposta, assinalando que: “a resposta pública tem pouco impacto nas possibilidades reais que as mulheres têm de erradicar a violência de suas vidas (...) é parcial e está fragmentada em *estancos*¹⁰⁶, na qual prima a ‘derivação’ sobre o trabalho intersetorial, que poderia potencialmente aportar com uma abordagem completa e integral” (p.66).

Maira (2010) aponta, ainda, que as campanhas levadas a cabo pelo SERNAM neste período abordaram o tema desde a perspectiva de mulheres como vítimas e não sujeitas de direitos, destoando, assim, de campanhas realizadas por organizações sociais, detacadamente aquelas vinculadas à *Red Chilena Contra la Violencia hacia las Mujeres*. Por fim, a autora aponta uma “dificuldade recorrente” na relação entre o SERNAM e organizações da sociedade civil que, neste caso específico, entregaram seu conhecimento e experiência para estruturação e modelos de atenção de albergues, porém, no momento de operacionalizar a política, nenhuma das casas-abrigo foram chamadas, fortalecidas ou reconhecidas por parte do SERNAM. De acordo com a autora, “é um avanço que o executivo tenha apoiado sua aplicação em nível nacional. O lamentável é que não exista nenhum reconhecimento ao papel e aporte das organizações de mulheres”. Assim, Maira conclui que “não se fortalecem a cidadania ativa e as organizações sociais quando se desconhecem suas ações” (p.65).

A visão exposta pela autora e ativista- que, no segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018), assume o cargo de vice-ministra de políticas para as mulheres- é representativa de um distanciamento e separação clara entre SERNAM e organizações de mulheres. Mesmo quando se dá a colaboração entre estas partes, é de forma pontual e não implica um processo de fortalecimento mútuo, intercâmbios e aprendizagem, uma possível ‘associação’ que indique um caminho a trilharem juntas, compartilhando objetivos, discursos e práticas em esforços conjuntos direcionados a um fim comum, neste caso, a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres. Aqui, as interações entre feminismos e Estado associam-se mais a uma forma de prestação de serviços, não desafiam em nenhum aspecto as fronteiras bem estabelecidas entre Estado e sociedade civil; as interfaces são tênues e os objetivos governamentais orientam-se mais por necessidades práticas que estratégicas. Este modelo e estas fronteiras, não obstante, vêm sendo nos últimos anos tensionados pela quebra

¹⁰⁶ Em português, barreiras, diques, obstáculos que impedem a passagem.

do sistema binominal e a emergência de forças progressistas ligadas a movimentos sociais e articuladas ao Frente Amplo, que ganha cada vez mais espaços nas estruturas estatais.

4.4 Brasil e Chile: duas formas distintas de fazer políticas para as mulheres

De acordo com a produção bibliográfica e análise empírica identificamos, como resultado de pesquisa, dois ‘modelos’ distintos de inclusão das demandas por justiça de gênero nas arenas estatais, desenvolvidos durante as administrações de centro-esquerda no Brasil e no Chile: a partir da SPM – um modelo que pode ser caracterizado como feminista, participativo, marginal e quase-transformativo; e, no caso do SERNAM, um modelo de *advocacy* feminista institucional, tecnocrático, formal, entre *insider* e anti-movimento.

Tabela 2 Modelos ‘Feminismo Estatal’

BRASIL (SPM)	CHILE (SERNAM)
Ativismo Feminista Institucional	<i>Advocacy</i> Institucional de gênero
Participativo	Tecnocrático
Quase-transformativo	Burocrático/Formal
Marginal	entre <i>Insider</i> e Anti-movimento
Fluxo de duas vias	<i>Top-down</i>

Fonte: Elaboração própria

Com base nas evidências trazidas pela pesquisa, o modelo adotado pela SPM na orientação e gestão de campanhas, programas e políticas para as mulheres durante os governos de centro-esquerda no Brasil (2003-2016) pode ser caracterizado como *feminista* uma vez que buscou incorporar as perspectivas sobre desigualdades de gênero e considerar as mulheres, em sua diversidade, enquanto sujeitas de direitos, logrando superar – ainda que parcialmente- a visão assistencialista, familista e universalista das políticas públicas, coordenando suas ações mas, principalmente, seus discursos com agendas e demandas feministas, o que aparece explícito nos PNPM.

Este avanço a uma perspectiva de gênero progressista no contexto institucional decorre diretamente das intersecções e encontros entre feminismos e Estado propiciados pela criação deste organismo e pela orientação adotada desde seu início, que envolveram principalmente: o ativismo institucional de gestoras feministas, a abertura ao diálogo- tanto via espaços formais como informais, e o estabelecimento de uma densa e permanente relação

com diversos movimentos feministas e de mulheres a nível nacional, desde ONGs, academia, movimentos populares de mulheres rurais, negras, trabalhadoras, etc.

O ‘esfumaçamento’ das fronteiras entre institucionalidade e sociedade civil foi um aspecto característico e distintivo dos governos brasileiros durante o ‘ciclo progressista’, tendo como fundamento a proposta trazida pelo PT de ampla abertura à democracia participativa e ao diálogo, somada à presença de militantes de movimentos sociais no interior do partido, que assumem cargos governamentais e adentram as estruturas estatais. Neste sentido, com a manutenção e fortalecimento do papel do CNDM junto à SPM e a realização dos processos das Conferências nacionais, estaduais e municipais para debate e construção dos PNPM, o modelo brasileiro pode ser caracterizado como amplamente *participativo*.

Gustá et al. (2017), classificam o modelo desenvolvido no Brasil como ‘*quase-transformador*’, por combinar a mobilização política de mulheres em torno a políticas públicas e programas (participação social) com procedimento de planejamento fortes (capacidades burocráticas). Entre os 17 países latino-americanos e caribenhos analisados pelas autoras, somente o Brasil é caracterizado desta forma, ao combinar ambas competências: participação social e capacidades burocráticas.

Se adotamos a tipologia desenvolvida por Mazur e McBride (2010), podemos considerar o caso brasileiro de gestão de políticas para as mulheres como *marginal*, no sentido em que absorve questões pautadas pelos movimentos feministas e de mulheres nos processos políticos, mas não obtém sucesso em inserir esta perspectiva feminista nas políticas públicas. Ainda que a SPM tenha desenvolvido capacidades burocráticas no sentido de transversalizar a perspectiva de gênero, os embates travados não encontraram instrumentos necessários para estabelecer tal perspectiva na estrutura estatal como um todo.

Por fim, considera-se que os programas e discursos da SPM constroem-se, ao longo deste período, a partir de um *fluxo de duas vias*: desde a sociedade civil, por meio dos processos participativos municipais, estaduais e nacionais, incorporado às metas e prioridades (PNPM) e, então, devolvido por meio de ações dos OPM, em um processo de diálogo aberto e constante.

No caso chileno, os tipos de alianças estabelecidos entre feminismos e Estado caracterizam um modelo baseado em um *advocacy* profissional de gênero (Forstenzer, 2017), onde debates e decisões ocorrem coordenados com uma agenda global de promoção da igualdade de gênero, porém de forma pontual e entre grupos seletos ou selecionados, que incluem militantes partidárias, ONGs e/ou consultoras especialistas em assuntos de gênero

para a elaboração dos programas e definição de orientações e estratégias a balizarem campanhas, programas e políticas públicas para as mulheres.

Esta seletividade revela restrições quanto à participação social na orientação das políticas, desenvolvendo-se no Chile um modelo *tecnocrático e centralizado*, onde as propostas e perspectivas são pensadas por uma equipe de especialistas e a promoção da igualdade de gênero é operacionalizada como uma das funções do Estado, mas não há espaços participativos.

No mesmo sentido, Gustá et al. (2017) caracterizam o modelo chileno como ‘*burocrático*’, no qual as capacidades burocráticas relativas à igualdade de gênero estão fortemente estabelecidas em todo o aparato estatal, porém de forma a viabilizar um funcionamento e eficácia administrativa em seu sentido mais técnico em detrimento de considerar seus impactos reais na produção de medidas que respondam às necessidades e demandas das mulheres em sua diversidade.

Segundo a tipologia desenvolvida por Mazur e McBride (2010), as alianças entre feminismos e Estado no Chile não encontrariam uma classificação exata, podendo localizar-se entre as categorias de ‘*insider*’ e ‘*anti-movimento*’, uma vez que adotam mecanismos (relativamente) efetivos para viabilizar a transversalização da perspectiva de gênero no Estado, e consideram questões pautadas pelos movimentos sociais, porém a partir de um *gender mainstreaming* que se distancia de agendas e demandas concretas para adequar-se a uma incorporação seletiva e reinterpretação das pautas trazidas pelos movimentos feministas neste país.

Finalmente, o modelo desenvolvido pelo SERNAM caracteriza-se como ‘*top-down*’, onde os discursos de igualdade de gênero são criados no âmbito do Estado e dos governos e desde a capital metropolitana de Santiago para, então, serem direcionados às mulheres, que permanecem vistas como beneficiárias dos programas e políticas estatais.

REFLEXÕES FINAIS

Governos de esquerda: oportunidades para encontros entre feminismos e Estado?

“Às vezes, aquilo que parece não funcionar mais pode ser o nosso ponto de partida para transformar”.
(Graça Samo, MMM – Mundo de Mulheres, ago/2017)

Tendo discorrido sobre os principais pontos propostos pela pesquisa, para apresentar algumas reflexões finais à luz das experiências analisadas, retomamos aqui a hipótese inicial que norteou e motivou a presente pesquisa, a qual parte da ideia de que administrações de governos liderados por partidos políticos de esquerda constituiriam, em si, uma oportunidade política para aproximações e encontros entre feminismos e Estado. Estas interações, alianças e colaborações, por sua vez, seriam capazes de produzir resultados mais satisfatórios no desenvolvimento, construção e implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero, capazes de ultrapassar o viés familista e assistencialista para adotar uma concepção das mulheres enquanto sujeitas de direitos, operando no sentido de uma transformação estrutural das relações de gênero e na construção de relações mais justas e igualitárias, como proposto nas/pelas agendas feministas.

De acordo com Gustá, Madera e Caminotti (2017), “a princípio, poderíamos esperar uma relação entre governos de esquerda e maquinarias de gênero consolidadas”. Entretanto, “a literatura comparativa demonstra relações não-lineares entre governos de esquerda e agências de políticas para as mulheres efetivas”. Portanto, “não há uma associação clara entre a ideologia do governo e os modelos de governança”, sendo necessário um enquadramento (*framework*) que considere a interação entre distintos determinantes (p.453-454). A literatura sobre “feminismo estatal” destaca, no contexto europeu, a ausência de uma associação direta entre a esquerda e as agências políticas das mulheres, apontando que “(...) os mecanismos nacionais mais eficazes estão associados a governos socialdemocratas que colocam as questões de gênero no topo de suas agendas (Noruega, Dinamarca, Austrália e Holanda), mas não com a esquerda em geral (McBride Stetson e Mazur, 1995 Apud Gustá, et al 2017, p.473).

O que a presente pesquisa revela são arranjos sócio-estatais conjunturais que se deram em um espaço-tempo específicos e de acordo com as histórias de lutas sociais e contextos institucionais de cada país. Neste sentido, um primeiro ponto a considerar quando tratamos de governos de centro-esquerda são as coligações partidárias estabelecidas para que partidos do campo progressista chegassem às presidências. Nos casos de Brasil e Chile, a partir de um presidencialismo de coalizão, forças conservadoras – e até fundamentalistas,

formaram parte de negociações e acordos prévios, não somente enquanto oposição senão que como partes/estruturas internamente constitutivas destes governos, em ambos países, em diferentes níveis. Por isso um ‘ciclo progressista’ entre aspas, onde as disputas pelo poder ou pelas orientações de políticas estatais estiveram marcadas por sua distinção em áreas sociais, especialmente no Brasil, porém não deixaram de atender a interesses de setores capitalistas, neoliberais e religiosos, confrontando diretamente agendas propostas pelos campos feministas.

O que não implica uma estagnação no campo dos direitos das mulheres mas, de certa forma, circunscreve as possibilidades de avanços que, durante o período considerado pela análise, variaram de acordo com as áreas de interesses. Como concluem Blofield et al. (2017), “a esquerda foi reativa durante a maré-rosa, respondendo a demandas e circunstâncias, no entanto, progressos importantes ocorreram (...) Feministas tiveram melhores possibilidades para exercer influência dentro de governos de esquerda de partidos institucionalizados” (p.362), como foi o caso do Brasil, Chile e Uruguai.

Uma perspectiva atual deixa ainda mais clara esta constatação. Parece-nos evidente que todas as críticas/avaliações que possam direcionar-se aos OPM e seus limites referem-se em um primeiro plano a críticas aos governos de turno, às formas de governar e às escolhas e negociações políticas dos partidos progressistas que chegaram ao poder/à presidência. Se criticamos a política de consensos ou os acordos que se sobrepõem aos conflitos e acabam por modelar ou modificar certas demandas, estes se inserem nas correlações de forças políticas de uma determinada conjuntura. O interesse por analisar contextos governados pela centro-esquerda assenta-se justamente na constatação de que este campo político é historicamente mais receptivo a (algumas) demandas dos movimentos feministas.

Não obstante, as relações entre feminismos e o campo político da esquerda, incluindo partidos políticos e movimentos sociais, tampouco têm sido harmoniosas. São amplamente conhecidas as disputas permanentes travadas insistentemente por feministas para inserir neste campo progressista a necessidade de considerar a perspectiva de gênero como estrutural no combate às desigualdades e nas lutas por justiça social.

As administrações de centro-esquerda permitiram a ampliação de espaços e estratégias políticas a partir do poder executivo estatal, onde se concentraram, de maneira mais evidente no Brasil, esforços feministas para avançar em agendas e demandas. Hoje, apesar de esta arena executiva não ser um instrumento da/para a política feminista, ou talvez justamente por isso, evidencia-se uma pulverização destes esforços, por exemplo, com a

maior ocupação de espaços no poder legislativo para enfrentamento e disputa no campo da política formal.

Zaremborg¹⁰⁷ (2019) chama a atenção a que, especificamente no Brasil, os esforços de ocupação dos espaços políticos pelas mulheres e os empenhos em ativar uma agenda feminista no Estado estiveram amplamente concentrados no poder executivo, em detrimento dos poderes legislativos e judiciário, onde a representação feminina permaneceu ínfima. Para a autora, esta pode haver sido uma debilidade na medida em que a presença exclusiva no executivo (e nas instituições participativas a ele ligadas) faz com que esta agenda dependa diretamente dos partidos políticos e, portanto, dos governos de turno; daí a importância estratégica de ocupar todas estas esferas que compõem o poder político estatal: executiva, legislativa e judiciária.

Apesar de o foco deste trabalho centrar-se nas relações entre feminismos e Estado, caindo inevitavelmente em uma análise do campo feminista institucional – o qual estrutura-se e instrumentaliza-se a partir do objetivo de influenciar e incidir no âmbito da política formal-, o desenvolvimento da pesquisa deixa manifesto que o campo político feminista tem florescido, diversificado e ampliado seu alcance, formas de ação, estratégias, discursos e ações políticas, logrando chegar a outros espaços e articular-se a outras lutas nestas últimas duas décadas.

Esta constatação torna-se particularmente relevante por evidenciar que esta jornada ou ‘incursão feminista’ no/ao Estado, via SPM e CNDM, não enfraqueceu ou produziu consequências negativas para as lutas, demandas e agendas feministas no país, ao contrário do que poderiam supor algumas teorias de ‘cooptação’ ou ‘instrumentalização’ de bandeiras feministas pelo Estado. Desde nosso ponto de vista, estas experiências evidenciam a diversidade de um campo discursivo e de ação expansivo e potente; a escolha por utilizar estratégias mais institucionalizadas, ocupar e fazer-se presente nestas arenas abertas no âmbito estatal não excluiu, diminuiu ou dificultou outras formas de mobilização, expressão e militância feminista.

No Brasil, a partir dos espaços institucionais desenharam-se diversas ações de apoio a grupos e iniciativas feministas autônomas (que não mantiveram relações de colaboração ou compartilhamento de projetos políticos com os governos ou outros partidos políticos). De fato, durante este período ocorreram importantes manifestações, encontros e protestos feministas, para além das quatro conferências nacionais convocadas a partir dos

¹⁰⁷ Em apresentação durante o Congresso LASA 2019 – *Nuestra América: Justice and Inclusion*, realizado entre os dias 24 a 27 de Maio de 2019. Boston, MA.

governos. A constatação de um ativismo feminista militante enérgico, potente e diverso confirma que o terreno institucional, a ocupação possível de uma arena estatal e as disputas travadas nestes espaços foram estratégias dentro de um vasto e heterogêneo repertório militante que compõe o campo feminista brasileiro.

Assim, pensar como a intersecção feminismo/Estado proporcionada pela SPM interfere na militância ou como interfere nas políticas para as mulheres nos conduz à constatação de que *estes só serão espaços de lutas/disputas se e quando ocupados por feministas*.

Esta tese evidencia, portanto, que feminismos diversos existem, resistem e coexistem, no Brasil e no Chile, independente (apesar de/em paralelo a) suas manifestações institucionalizadas e suas aproximações com as arenas estatais. Esta é uma constatação não menor considerando as expressivas diferenças entre os dois contextos analisados: no Brasil a abertura de espaços participativos e de cargos governamentais a feministas e, no Chile, a hegemonia de ONGs nos formatos organizativos feministas e a predominância de formas tecnocráticas de abordar questões sobre justiça de gênero nas políticas públicas para as mulheres.

Sem ignorar os conflitos internos aos campos feministas, constata-se que estas formas de militância se interpelam, compondo estes campos de luta. Em muitos casos, inclusive, tanto no Chile como no Brasil, as mesmas atoras presentes nos espaços institucionais e estatais são promotoras e fazem-se presentes em protestos e manifestações nas ruas, ao lado de outras organizações feministas que, por sua vez, não reconhecem os espaços da ‘política formal’ como arenas para a luta feminista.

No caso brasileiro, organizações que compuseram o CNDM, estabelecendo diálogos e colaborações profundas e profícuas ao longo de todo o período de governos ‘progressistas’, foram também protagonistas destacadas na organização de marchas e protestos. É o caso da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Secretaria de Mulheres da Central Única de Trabalhadores (CUT), Marcha das Margaridas (Contag), Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), entre outras organizações feministas com forte identidade e incidência nacional. A maior ou menor identificação com o partido governante torna-se, em muitas ocasiões, motivo de embates e disputas, tanto nos espaços de participação institucional como nas organizações de atos e marchas nas ruas.

No caso chileno, como aponta Valdez (2012):

a transição democrática privilegiou os setores conservadores no Parlamento e os acordos com a hierarquia católica. Sem dúvida, os avanços foram possíveis pela articulação e cumplicidade de mulheres comprometidas com a igualdade nos cargos de governo, nos partidos políticos, no Parlamento, em organismos internacionais, mas sobretudo, pela permanente ação de mulheres organizadas e de ONGs (Valdez, 2012, p.199).

Se, por um lado, a mudança institucional recente a um governo de direita representou possibilidades mais tímidas de avançar no que se refere às relações entre demandas feministas e Estado, por outro lado, o surgimento inédito de uma ‘terceira força’ no cenário político chileno reanimou, em muitos sentidos, as perspectivas e possibilidades de interpelar o terreno institucional. O *Frente Amplio*, coalizão de esquerda formada por partidos, movimentos sociais, estudantes e acadêmicos/as ganhou visibilidade e força no processo eleitoral, angariando uma expressiva porcentagem de votos para sua candidatura feminista à presidência, além de eleger deputados e senadores, ampliando significativamente sua presença nos parlamentos.

Se o ano de 2017 esteve marcado por estes movimentos no terreno da política institucional, o período seguinte se caracteriza por uma ‘explosão’ feminista no Chile; desde as universidades, em diversas cidades do país, começam a ganhar voz e força acusações de abusos e assédios sexuais, tão recorrentes, reiteradas e normalizadas que deram início a um longo período de *tomas* (ocupações) feministas em universidades e colégios em diversos pontos do país, expressando-se também nas ruas através de massivas marchas e protestos durante os meses de maio e junho de 2018, principalmente.

Estes movimentos vívidos, tanto no Brasil como no Chile, demonstram uma força organizativa e constestatária composta principalmente por mulheres que, em diálogo com outros movimentos sociais, seguem reivindicando direitos, justiça e igualdade, agora frente a um cenário político adverso e a forças conservadoras que, igualmente, ampliam suas estratégias e capacidade de ação. As lutas das mulheres – junto a tantas outras seguem, portanto, como importantes bastiões nos embates em torno a construção de nossas sociedades.

Os períodos de governos de centro-esquerda no Brasil e no Chile constituíram possibilidades de avançar em um terreno que, historicamente, na América Latina, tem sido hostil às demandas das mulheres, dificultando em muito o exercício de nossos direitos. Avançar, não obstante, dentro de limites pré-determinados, sem muito ousar, sem ultrapassar barreiras, sejam elas políticas, econômicas, morais, doutrinárias, sociais, ideológicas, culturais.... Ao matizar o que nos referimos com ‘ciclo progressista’ quando analisamos as

realidades brasileira e chilena, a palavra ‘centro’ adquire um peso proeminente na caracterização destes governos de ‘centro-esquerda’.

Chile possui a experiência histórica - e em grande medida traumática (política e socialmente), de haver vivido um curto período de um governo ‘genuinamente esquerdista’, da *Unidad Popular* (UP), comandado por Salvador Allende (1970-1973), seguido de uma dura e sangrenta ditadura militar neoliberal. Logo deste longo período de convulsões políticas e sociais, optou-se por adotar no país um modelo transicional de democracia que mantém-se ancorado em acordos e consensos entre grupos políticos e econômicos de poder, que se esforçam em conservar, artificialmente, uma distância ‘segura’ entre ‘política’ e ‘sociedade’. Estes acordos, entretanto, vêm sendo desafiados pelas diversas lutas travadas desde questionamentos a um modelo neoliberal nocivo, desgastado e anacrônico.

Temas referentes à privatização de quase tudo o que seriam direitos básicos vinculados à cidadania, tais como educação, saúde, aposentadorias, serviços básicos, saneamento, moradia, direito à terra e ao território, direito ao corpo, ao bem viver, entre outros, têm tensionado o campo político e social chileno, e se complexificam ao entrecruzar-se com temas candentes como migração e direitos dos povos indígenas. Por meio de manifestações nas ruas, em articulações nacionais e transnacionais e ocupando cada vez mais os espaços políticos, novos e antigos atores têm posto em cheque este modelo baseado em ‘continuísmos’ ao qual, desde o período da transição ‘inacabada’, tem-se mantido com *parches*, garantindo e preservando uma estabilidade que vem sendo pressionada para que se transforme.

Se, no Chile, ao longo de três décadas de redemocratização, as diferenças entre governos de centro-esquerda e centro-direita- que se alternaram na presidência na última década, podem ser percebidas como sutis, em termos de negociações e práticas políticas, no Brasil, a chegada de um governo de centro-esquerda remexeu as bases sociais e políticas ao mirar de forma certa um dos principais problemas crônicos do país – o abismo das desigualdades sociais, a fome e a pobreza – e abrir espaço para novas proposições no campo da política formal, integrando movimentos sociais, ampliando as arenas e os limites que as circunscrevem. Transformações que foram interrompidas ainda em seu curso, inacabadas e em muitos aspectos incompletas, insuficientes para a complexa e dura realidade brasileira.

Não há pretensão, nesta tese, de apontar erros nem caminhos. Nestas páginas reconhecem-se as importantes disputas travadas ao longo deste significativo período da história do Brasil. O ‘ciclo progressista’, entretanto, deixa abertas muitas arestas que expõem a necessidade de uma reconstituição profunda de uma sociedade violenta e desigual, com

fortes resquícios racistas, machistas, homofóbicos e colonialistas. Estas tensões se refletem tanto no âmbito social como no político, com consequências devastadoras para as populações negras, as mulheres, a diversidade sexual e os povos indígenas.

Somam-se a estas fraturas sociais – ou justamente como uma consequência e sintoma da manutenção destas profundas desigualdades, o acirramento da perseguição e criminalização institucional da população negra e pobre, dos movimentos sociais, e de representantes políticos do campo progressista. No Brasil, a nova onda direitista ultraconservadora preocupa e ameaça. No Chile, a falta de reconhecimento a direitos básicos, especialmente dos povos indígenas, revela uma visão estatal omissa e complacente às desigualdades. As múltiplas resistências que surgem nos informam que há muitas batalhas sendo travadas; que retrocessos serão questionados e combatidos, e que as lutas por direitos seguem vivas e fortes.

Novos cenários com o fim do giro à esquerda

Maus ventos sopraram sobre o continente latino-americano nos últimos tempos. Sob a égide de uma nova ordem global, os “impasses da democracia” (Avritzer, 2016) fizeram-se crises concretas. Sem distinguir partido ou ideologia, as mazelas de frágeis e fortes democracias vieram à tona ao explicitar a manutenção ou o recrudescimento da fome e da pobreza, as migrações em massa, a violência policial e estatal, a violência doméstica e outras violências contra as mulheres, a população negra, a diversidade sexual. Ataques aos povos indígenas, aos territórios, que ameaçam lugares e vidas enquanto devastam o meio ambiente, acelerando a crise climática em nível planetário, em prol do lucro e da produtividade.

Por um lado, governos que compuseram o ‘ciclo progressista’ latino-americano converteram-se mais recentemente em concretos desafios e decepções que obrigam a necessária “reinvenção das esquerdas” (Santos, 2016). Por outro, deparamo-nos com novos cenários constituídos pelo avanço do conservadorismo, fundamentalismos e intolerância associados a projetos do campo da extrema direita, que ganham espaço e força no âmbito político e social, em muitos casos revestidos de discursos religiosos e moralistas.

No Brasil, o golpe parlamentar arquitetado com apoio midiático e jurídico - e de parte da população, marcou o início de um período de incertezas, angústias e polarização política, que concretizaram-se em uma realidade pessimista e desoladora com a eleição de Jair Bolsonaro à presidência no final de 2018. Não cabe aqui vasculhar os detalhes ainda inconclusos das tramas (com nuances surrealistas) que nos trouxeram a esta realidade, apenas mencionar que há uma grande marca de corrupção, interesses pessoais, farsas e ilegalidades

nestes jogos políticos. Com poucos meses de governo, Bolsonaro se projeta internacionalmente como ameaça concreta no que se refere ao desmonte de políticas e serviços em áreas que deveriam ser consideradas prioritárias, como educação, saúde, meio ambiente, entre outras.

Este giro ultraconservador, apesar de seu caráter surpresivo, traz à tona e é fundamentado pelas diversas forças que ao longo das últimas décadas foram fortalecendo-se e ganhando espaço social e político, das quais se destacam as forças religiosas, em especial, evangélicas. Com a constituição de uma ‘bancada evangélica’ crescente, se fortalece um processo de ‘moralização’ das políticas públicas e do legislar sobre direitos e cidadania, onde temas relacionados a gênero tomam grande relevância nas pautas conservadoras, produzindo uma série de ‘ataques’ orquestrados em declarações e projetos de lei que miram a combater o que nomeiam como ‘ideologia de gênero’, vista como perigosa ameaça à família e à ordem social.

São forças, portanto, que já vinham se fortalecendo para além do poder executivo – ganhando espaço destacado no legislativo e representando barreiras concretas a projetos governamentais ainda durante o ‘ciclo progressista’. Coexistindo, assim, com as estratégias feministas nas arenas estatais, destacadamente no executivo. Como nos lembram Htun e Weldon (2018), é nos temas considerados ‘morais’ onde há maior dificuldade de avançar devido à atenção enfática dada a estes setores aos temas de direitos sexuais e reprodutivos, que parecem representar a maior entre as ameaças a uma pretensa ordem moral que pretende-se defender. Desta forma, são objetos de disputas nomeadamente os direitos a uma educação sexual, ao aborto e ao livre exercício da sexualidade.

Como explicitado por esta tese, o tema do direito ao aborto – emblemática bandeira dos movimentos feministas, é barrado de distintas formas nos contextos estatais, seja no Brasil ou no Chile. No primeiro, por meio principalmente de um congresso cujas forças conservadoras estiveram em ascensão; e, no segundo, como impedimento previamente definido, ao não ser considerado uma possibilidade nos projetos de governo. Aqui cabe considerar que, no Chile, a influência religiosa na política é antiga e altamente enraizada nos processos políticos, enquanto no Brasil o princípio da laicidade do Estado deveria ser considerado um pressuposto fundamental para governar, o que tem sido posto em cheque mais recentemente.

Desta forma, por exemplo, a presença do partido *Democracia Cristiana* na coalizão que propõe um projeto relacionado à descriminalização do aborto representa um patamar distinto a partir do qual é pensado este direito. Distinto do projeto apresentado no

Brasil pela então ministra das mulheres. Assim, é preciso destacar que no Chile parte-se ‘do zero’ para garantir direitos essenciais já garantidos no Brasil e em praticamente todos os países do mundo. Este ‘atraso’ nos debates que dizem respeito aos direitos sexuais e reprodutivos guardam relação direta com o lugar de poder que tem exercido, historicamente, a igreja católica nos processos políticos chilenos, sustentando uma ‘falsa moral cívica’ de ordem e disciplina que vem sendo posta em cheque com o recente deterioro de sua imagem de instituição respeitável neste país.

Em ambos casos, os setores religiosos foram protagonistas importantes com os quais as feministas *no* Estado ou *em diálogo com* o Estado tiveram que lidar, e os governos progressistas tiveram que negociar. E este mostrou-se um aspecto central destas disputas, ao condicionar e limitar as aproximações possíveis entre projetos e agendas.

O ‘ciclo progressista’, não obstante, traz uma novidade em relação aos períodos anteriores no que concerne às relações feminismos-Estado, que refere-se às fronteiras entre estes polos que, por mais que não tenham sido rompidas, de certa forma se desestabilizam, se atenuam e se movem, passando a ser lugares de produção e co-criação – entre embates, disputas e conflitos, que o transformam mutuamente. Neste sentido, dois elementos são importantes a ressaltar: primeiro, a ideia de feminismos como campos discursivos e de ação, planteada por Sonia Alvarez, que permite evidenciar as múltiplas estratégias e práticas feministas, abarcando a possibilidade de uma gestão institucional ativista; e segundo, um movimento de quebre do paradigma dicotômico ‘feministas’/‘partidárias’, que norteou grande parte dos debates feministas latino-americanos nas décadas de 1980 e 1990.

Neste novo século, intensificam-se os trânsitos e fluxos feministas entre espaços ativistas, governamentais, acadêmicos e institucionais, de forma a que muitas atoras transitam entre as esferas com maior fluidez e ‘aceitação’ que em décadas anteriores. No Brasil, quando da destituição da presidenta, ao deixarem seus cargos governamentais na SPM, as então gestoras instantaneamente se apontam como parte da sociedade civil na luta por direitos – e são reconhecidas e ‘acolhidas’ de braços abertos por aquelas companheiras ‘ativistas’. De forma similar, ainda que em menor escala, no Chile, militantes que chegaram a assumir cargos na gestão ministerial durante os governos Bachelet seguem fazendo parte de ONGs, organizando ações de pressão e questionamento ao governo, estando igualmente presentes nas ruas para protestar. Desde nossa perspectiva, estes exemplos sinalizam que há atualmente uma maior fluidez nestas relações, ainda que perpassadas por conflitos e constantes debates, desenhando um campo feminista em construção e *em movimento*, como aponta Alvarez (2019).

Com os novos cenários políticos, as apostas feministas na institucionalidade estatal, objeto de estudo desta tese, estão sendo agora questionadas, revisitadas, analisadas de forma retrospectiva. Como aporte a estas reflexões, a pesquisa traz à tona dois aspectos importantes, mutuamente constitutivos: o primeiro refere-se ao desgaste dos modelos de ‘feminismo estatal’ adotados ou reforçados durante o ‘ciclo progressista’ no Brasil e no Chile. Os estudos de caso demonstram, junto a reflexões sobre outros países latino-americanos (abordadas no Capítulo 2), a marginalidade e o lugar de não-poder auferido aos organismos de políticas para as mulheres, mesmo nas gestões de centro-esquerda.

Gênero, apesar de constitutivo do próprio Estado (Vianna; Lowenkron, 2017), não alcança a ser transversal às políticas públicas nem aos programas dos governos. E não alcança porque *não são dadas, em nenhum dos dois contextos, condições concretas e compromissos políticos amplos que viabilizem esta proposta da transversalidade como prioritária*. Em nome da governabilidade, exclui-se grande parte do potencial e das demandas das mulheres voltadas ao Estado. Assim, ocorre que as ‘investidas’ feministas nos espaços estatais, apesar de em muitos aspectos frutíferas, revelam-se por vezes escassamente efetivas para as transformações estratégicas requeridas pelos/nos projetos políticos feministas.

No Chile, a institucionalidade do SERNAM construída ao longo de duas décadas esteve acomodada como um gabinete mais na estrutura estatal, sem desafiar suas formas de funcionamento ou programas de governo. A chegada de partidos mais progressistas e o impulso dado por Michelle Bachelet às agendas de gênero começam a alterar e questionar esta forma passiva e o reduzido protagonismo deste OPM, animando muitas militantes feministas a apostarem novamente nesta arena de disputa. Entretanto, a normatização e enquadramento das pautas ao ‘politicamente possível’ traz à tona o desgaste desta aposta.

No Brasil, as relações são marcadas pela aproximação e o cruzamento entre as fronteiras dos campos feminista e estatal, o adensamento desta interface via processos participativos e via Partido dos Trabalhadores, encarnado nas instâncias da SPM e CNDM. Como demonstra esta tese, ativistas feministas apostaram nesta estratégia como uma via possível ao reconhecer nas gestoras ‘companheiras’ de lutas, com trajetórias comprometidas com pautas, agendas e demandas postas pelos movimentos sociais. Entretanto, os OPM, os espaços participativos e os Planos de Políticas para as Mulheres, apesar de representarem conquistas, não constituem-se um fim em si. E, muitas vezes, grandes dificuldades apresentaram-se ao travar batalhas no interior de um Estado que propuseram transformar. Devido, essencialmente, à assimetria de poderes. Ao não encontrarem respaldo suficiente nas demais estruturas estatais, as estratégias feministas se enfraquecem ou se limitam.

O que nos leva ao segundo aspecto trazido pela pesquisa: a evidência de que durante este período do ‘ciclo progressista’, em ambos países o campo feminista militante se fortalece muito além das fronteiras ou relações com o Estado, revelando-se uma potente força social e política. A ‘volta às ruas’ de um feminismo militante, enérgico e criativo trouxe novos contornos e elementos para pensar estes campos, especialmente quando verificamos que esta efervescência *callejera* se dá concomitantemente ao aprofundamento de formas de ativismo institucional feminista. No Brasil, as Marchas das Vadias, das Mulheres Negras, das Margaridas, Marcha Mundial de Mulheres, Movimento de Mulheres Camponesas, entre muitas outras novas formas de manifestações; no Chile, as crescentes marchas e o estopim do *Mayo Feminista*.

A este respeito, sobre os recentes processos de aproximações e encontros entre feminismos e Estado analisados, concluímos que o aprofundamento destas relações e o desenvolvimento do campo feminista nas arenas institucionais durante o ‘ciclo progressista’ não teve como consequência um enfraquecimento dos movimentos feministas e de mulheres, ou a cooptação de lideranças, pautas e demandas; tampouco resultou em processos de “despatriarcalização” do Estado e suas práticas.

Ou seja, no Brasil e no Chile, os campos discursivos e de ação feministas expandiram-se tanto dentro do Estado (em seus limites) como fora e contra premissas defendidas e validadas pelo Estado. Em outras palavras, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000, os movimentos feministas não deixaram de estar nas ruas, protestar ou demandar para negociar nos espaços governamentais. Pelo contrário, a partir da utilização de estratégias diversas, expandiram-se, fortaleceram-se e diversificaram-se, fazendo-se presentes nos âmbitos da política formal e informal. Esta constatação diferencia-se das abordagens atinentes à década de 1990, quando a aposta e os esforços feministas na institucionalização pareciam acarretar ou ser acompanhados por um certo esmorecimento das manifestações e protestos feministas, ‘dominando’ seu caráter conflitivo.

Nos anos 2000, vivenciamos a ampliação destas frentes, tanto no contexto institucional como nas demonstrações públicas de protestos. No final da década de 2010, enquanto as possibilidades via Estado diminuem devido à chegada de governos de direita, as manifestações e protestos de caráter feminista ganham força e densidade, no Brasil, no Chile e também em nível global.

As dificuldades e prescrições impostas frente às tentativas de transformação via Estado levaram os campos feministas à constatação de que *sem o enfrentamento não há transformação*. O ‘feminismo de lo posible’ já não basta, nem convence. A conjunção entre

novas e antigas gerações de feministas no Brasil, no Chile e em outros contextos latino-americanos, têm-se revelado profícua e fértil ainda que, em parte, conflitiva e longe de ser consensual. Os caminhos trilhados aparecem como aprendizados para pensar os próximos passos. Alianças com outros setores e causas sociais têm potencializado os diversos feminismos como via necessária de contestação e transformação social. As mulheres organizadas têm-se destacado globalmente como protagonistas nas lutas sociais.

Os modelos e formas de construir e fazer políticas públicas para as mulheres, descritos por esta tese servem, por fim, como referências para pensar as possibilidades de influência nas gestões estatais, ao evidenciar como alguns fatores operam como premissas essenciais para possibilitar, condicionar ou viabilizar avanços em termos políticos, considerando que cada um, por si só, é insuficiente e não garante as possibilidades para a promoção de políticas para as mulheres com perspectivas feministas.

As reflexões postas evidenciam, igualmente, tanto ‘os limites da democracia’ como ‘os limites da autonomia’ ao inscrever as experiências de Brasil e Chile nesta conjuntura histórica e política particular, na qual as apostas e estratégias feministas não limitaram-se nem às ruas nem aos espaços institucionais, senão que constituíram-se e combinaram-se em frentes em distintos espaços. O que, entendemos, é um caminho necessário e possível, uma vez que para disputar discursos, orientações, significados e sentidos, é imperioso fazer-se presente, pressionar, questionar.

A possibilidade de construir alianças dentro do Estado, nos poderes executivo e legislativo, ministérios, congresso e senado, e - porque não? - no judiciário, pode ser estratégica e fortalecer o encaminhamento e avanço de demandas. Para isto, entretanto, são necessárias alianças que permitam a viabilidade dos projetos políticos almejados, e negociações que fortaleçam e possibilitem ir adiante. Os caminhos descritos na tese fazem parte destes esforços e mostram os grandes desafios a serem encarados; nos deixam lições analíticas, políticas e práticas ao evidenciar dificuldades persistentes e as possibilidades imagináveis e executáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Revista Sociologias**. Porto Alegre, Ano 13, no 28, set./dez. 2011.

_____, TATAGIBA, Luciana; SERAFIM, Lizandra. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de interação em um Estado heterogêneo. **35o Encontro Anual da ANPOCS**. GT04 – Controles Democráticos e Legitimidade, 2011.

_____, _____. Institutional Activism: Mobilizing For Women's Health From Inside The Brazilian Bureaucracy. **38o Encontro Anual da ANPOCS**, 2014.

ALVAREZ, Sonia E. (2019). Feminismos en Movimiento, Feminismos en Protesta. *Revista Punto Género*, (11), pp. 73 - 102. doi:10.5354/0719-0417.2019.5388

ALVAREZ et all. Interrogating the civil society agenda, reassessing uncivic political activism. En: **Beyond Civil society: Activism, participation and protest in LatinAmerica**. DukeUniversitypress. Durham and London, 2017.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. Dossiê: O Gênero da Política: Feminismo, Estado e Eleições. **Cadernos pagu** (43), janeiro-junho de 2014a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0013.pdf>.

_____. Engajamentos ambivalentes, efeitos paradoxais: movimentos feminista e de mulheres na América Latina e/ou contra o desenvolvimento. **Revista Feminismos**. Vol.2, N.1 Jan. - Abr. 2014b. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/111/105>.

_____. Beyond NGO-ization: Reflexions from Latin America. **International Development**, 2009. 52(2), 175-184. Dez. 2009.

_____. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. GODINHO, Tatau. e SILVEIRA, Maria Lucia da. (orgs.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004

_____, DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino- americanos**: Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio. TARRÉS, Maria Luiza (coord.) **Género y cultura en América Latina. Cultura y participación política**, vol. I. Colégio de México, México, 1998.

_____. **Engendering democracy in Brazil**: Women's movements in transition politics. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas**: Desafios para a ação do movimento no desenvolvimento das

políticas. Brasília, 2009.

_____. **Políticas Públicas para a igualdade**: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente. Secretaria Executiva da AMB; Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. Brasília: CFEMEA, 2011.

ARAOS, Francisco. Navegando en aguas abiertas: tensiones y agentes en la conservación marina en la Patagonia chilena. En **Revista de Estudios Sociales** No. 64, p.27-41, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/res64.2018.03>

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.

BLOFIELD, Merike, EWIG, Christina e PISCOPO, Jennifer M. The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide. Em: **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, Volume 24, Number 4, pp. 345-369. Oxford University Press, Winter 2017,.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, p. 81-106, jul.-dez. 2010.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Éve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BONDER, Gloria. et al. Ecos feministas de la Conferencia de Beijing: vivencias, reflexiones y visiones a futuro. Decisiones en contextos de cambios: interpelaciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing. **SinerGias**, n. 5, Área Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), ago. 2015

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 26, pp. 329-376, 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/cpa/n26/30396.pdf.

BRASIL, F. G. Instituições participativas e políticas públicas: Uma nova literatura para a agenda de pesquisa. **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**: aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara, 23 a 25 de abril de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mais Mulheres no Poder**. Contribuição à formação política das mulheres. 2010. Marlise Matos e Irais Ramalho Cortês. Brasília, 2010.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015)**, 2013.

_____. _____. _____. **Relatório Final**. 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (s/d).

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Relatório de gestão 2011** – maio de 2016.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: Notas para uma teoria performativa de assembleia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

BUTLER, Judith. Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do pós modernismo. **Cadernos Pagu**, n. 11, p. 11-42, 1998.

_____. **Gender Trouble: Feminism and the subversion of identity**. Routledge Classics. Volume 36, 1990.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA EMPREENDIMENTOS SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA (Orgs.). **Racismos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Takano Editora, 2003. p. 49-58.

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 181-216, Sept. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300007&lng=en&nrm=iso. Consulta em: 23 de abril de 2019.

CARVALHO, Layla. A SPM e as políticas para as mulheres no Brasil: saltos e sobressaltos em uma institucionalização das demandas das agendas feministas. Em: MATOS, Marlise e ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro**. Vol. 1. Porto Alegre, RS: Zouk, 2018 (ISBN: 978-85-8049-066-4).

CASTILLO, Alejandra. De la revuelta feminista, la historia y Julieta Kirkwood. En: ZERÁN Cherech, Faride (Ed.) **Mayo feminista**. La rebelión contra el patriarcado p. 35-48. Santiago, Chile: LOM, 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. **Informe anual 2011**: O salto da autonomia. Das margens ao centro. Santiago. Set. 2011.

_____. **Construyendo autonomia**: Compromissos e indicadores de gênero. Dighiero, K., Montañó, S. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

CORNWALL, A., HARRISON, E. e WHITEHEAD, A. Introdução: Reposicionando feminismos em gênero e desenvolvimento. Em: **Revista Feminismos**, Vol. 1, Número 1, 2013. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/1/41>.

CRENSHAW, Kimberlé: Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Em: **Revista Estudos Feministas**, (1), 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. E PANFICHI, A. (coords.) **La disputa por la construcción democrática em América Latina**. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.

_____. Cultura, cidadania e democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, E., ESCOBAR, Arturo. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras**. Belo

Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

DE LANDA, Manuel (2006). **A New Philosophy of Society**: Assemblage Theory and Social Complexity. Continuum, London, NY. 2006.

DONOSO, Sofía. Con un pie en la calle y el otro en el Parlamento: De las protestas estudiantiles a la creación del Frente Amplio en Chile. En: MONSIVÁIS, Alejandro y DOMÍNGUEZ, Juan Carlos (Eds.). **Representación, Descontento Político e Incertidumbre Democrática en América Latina**. México D.F: Instituto Mora, 2019. (por publicar)

DONOSO, Sofía; VON BÜLOW, Marisa. Introduction: Social movements in contemporary Chile. In: DONOSO, Sofía; VON BÜLOW, Marisa. **Social Movements in Chile**. Organization, Trajectories y political consequences. Palgrave, 2017.

ELTIT, Diamela. No hay plazo que no se cumpla. Em: ZERÁN Cherech, Faride (Ed.) **Mayo feminista**. La rebelión contra el patriarcado, p.59-66. Santiago de Chile: LOM, 2018.

FARAH, Martha. Gênero e políticas públicas. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 47-71, janeiro/abril, 2004.

FELIU, Verónica. ¿Es el Chile de la post-dictadura feminista?. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 17(3):312. Setembro-dezembro/2009, p701-715.

FERNÁNDEZ, Nona. Líquida Avanzada. Em: ZERÁN Cherech, Faride (Ed.) **Mayo feminista**. La rebelión contra el patriarcado, p.59-66. Santiago de Chile: LOM, 2018.

FORSTENZER, Nicole. (2019). Feminismos en el Chile Post-Dictadura: Hegemonías y marginalidades. **Revista Punto Género**, (11), pp. 34-50. doi:10.5354/0719-0417.2019.53879

FORSTENZER, Nicole. Feminism and Gender Policies in Post-Dictatorship Chile (1990–2010). In: DONOSO, Sofía; VON BÜLOW, Marisa. **Social Movements in Chile**. Organization, Trajectories y political consequences. Palgrave, 2017.

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra (org) **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Ed. 34/FCC, 2002

_____, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**, 15 (2), Florianópolis, UFSC, maio-agosto 2007.

_____, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**. v. 14, n. 2, pp 11-33. Londrina-PR, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/4505>.

GARGALLO, Francesca. **Ideas Feministas Latinoamericanas**. Historia de las Ideas. México: UACM, 2006.

GARRETÓN, Manuel. **Neoliberalismo corregido y progresismo limitado**. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010. 1a Edición, Santiago de Chile, Editorial ARCIS/CLACSO/PROSPAL, 2012.

GODINHO, Maria do Carmo. **Estrutura de governo e ação política feminista**: a experiencia

do PT na prefeitura de São Paulo. Tese (Doutorado) Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, 2007.

GONZALEZ, Débora. **De vulneráveis a empreendedoras**: Os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

GRAU, Olga: Un cardo en la mano. En: Zerán Cherech, Faride (Ed.) **Mayo feminista**. La rebelión contra el patriarcado, p.91-98. Santiago, Chile: Editoras LOM, 2018.

GUSTÁ, Ana Laura; MADERA, Nancy; CAMINOTTI, Mariana. Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America. Em: **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, Volume 24, Number 4, Winter 2017, pp. 452-480 (Article) Published by Oxford University Press, 2017.

GUZMAN, Veronica. **Procesos político-institucionales e igualdad de género**. Chile: 1980-2010". Tese (Doutorado). Universidad Autónoma de Barcelona, 2011.

GUZMÁN Barcos, Virginia y MONTAÑO Virreira, Sonia. **Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)**. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No118. Santiago, 2012.

_____. **Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe**: Mapas de ruta para el desarrollo. In: Estudios. Naciones Unidas, Santiago. Abril, 2017.

HAAS, Leslie. The rules of the Game: Feminist Policymaking in Chile. **Política**, no. 26,. Universidad de Chile. Santiago, Chile. Outono, 2006.

HARAWAY, Donna. "Gênero" para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**. no. 22. Campinas Jan./Jun 2004.

HEVIA, F.; ISUNZA VERA, E. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, A. (org.). **La democratización frustrada**: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana, 2010.

HIRATA, Helena. Flexibilidade, Trabalho e gênero. in HIRATA, H. e SEGNINI, L. (orgs.) **Organização do Trabalho e Gênero**. São Paulo: Editora Senac, 2007.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. **The Logics of gender justice**: state action on women's rights around the world.. United Kingdom. Cambridge University Press, 2018 .

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). **Altas da Violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. ISBN 978-85-67450-14-8 . Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/12/atlas-2019>

JAQUETTE, Jeanne. (ed.) **Feminist Agendas and Democracy in Latin America**. Durham & London: Duke University Press, 2009.

JOHNSON, Niki; GUSTÁ, Ana Laura y SEMPOL, Diego. Explaining Advances and Drawbacks in Women's and LGBTIQ Rights in Uruguay: Multisited Pressures, Political Resistance and Structural Inertias. En: FRIEDMAN, Elisabeth Jay (ed.) **Seeking Rights from the Left**. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide. Duke University Press. Durham and London, 2019.

KERGOAT, Daniele. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos Cebrap**, n. 86, Março, 2010.

LAMADRID, Silvia (2019): Cronología de los movimientos feministas en Chile (2005-2016). En: **Revista de Estudios Feministas**, v.28, n. 2, 2019 (por publicar).

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota introdutória. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84, 2011.

LEITE, Marcia. **Trabalho e sociedade em transformação**: Mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 1ª Edição.

MACAULAY, Fiona. **Gender politics in Brazil and Chile**: the role of parties in national and local policymaking. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 47, e16471, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

MATOS, Marlise. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu** Dossiê o gênero da política: feminismos, estado e eleições., 43, p. 57-118, jul.-dez. 2014.

_____; PARADIS, Clarisse. Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales. **Revista Iconos**, 45, p. 91-107, 2003.

MAZUR, Amy; MCBRIDE, Dorothy. **The Politics of State Feminism**: innovation in comparative research. Temple University Press, Philadelphia, Pennsylvania, EUA, 2010.

MAZUR, Amy; MCBRIDE, Dorothy. Women's Policy Agencies And State Feminism. In: WAYLEN, G., CELIS, K., KANTOLA, J., WELDON, L. (eds.) **The Oxford University Press Handbook on Gender and Politics**. P. 654-78, Oxford University Press, 2013.

MORENO, Cecilia. **¿Quién se hace cargo de los cuidados?**: políticas con enfoque de género y reproducción social. Dissertação (Mestrado Sociología). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile, 2017.

NEWMAN, Janet. **Working in the Spaces of Power**. Activism, Neoliberalism and Gendered Labour. Bloomsbury Academic. London, 2012.

PAREDES, Juan Pablo. De la Revolución Pingüina a la arena de la gratuidad. Balance de 10 años de luchas estudiantiles en Chile (2007-2017). En: GARCÍA, Rubén Díez; BETANCOR NUEZ, Gomer (eds.) **Movimientos sociales, acción colectiva y cambio social en perspectiva**: Continuidades y cambios en el estudio de los movimientos sociales, p.133-148. España: Fundación Betiko, 2019.

PERUSSO, Cecília M. K. Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa

participativa: da observação participante à pesquisa-ação. Em: **Estudios sobre las Culturas Contemporáneas**. Época III. Vol. XXIII. Número Especial III, Colima, primavera 2017, pp. 161-190.

PINTO, Celi. Quando os contextos não importam: as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres 2011-2016. Em: MATOS, Marlise e ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro**. Vol. 1. Porto Alegre, RS: Zouk, 2018 (ISBN: 978-85-8049-066-4).

PIRES, Roberto (org). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011 .

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.11, n.2, pp. 263-274, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/5247/4295>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Desarrollo Humano En Chile 2010. **Género: Los Desafíos De La Igualdad**. Santiago, Chile, Marzo 2010.

RICHARDS, Nelly. La insurgencia feminista de mayo 2018. En: ZERÁN, Faride (Ed.) **Mayo feminista**. La rebelión contra el patriarcado, p. 115-126. Santiago de Chile: LOM, 2018.

RIOS TOBAR, Marcela. Feminist Politics in Contemporary Chile: From the democratic transition to Bachelet. JAQUETTE, Jeanne. (ed.) **Feminist Agendas and Democracy in Latin America**. Duke University Press. Durham & London, 2009.

RIOS, Marcela; GODOY, Lorena; GUERRERO, Elizabeth. **¿Un nuevo silencio feminista?** La transformación de un movimiento social en el Chile post dictadura. Centro de Estudios de la Mujer / Editorial Cuarto Propio. Santiago, Chile, 2003.

ROCHA, Maria Isabel Baltar. A discussão política sobre aborto no Brasil: uma síntese. Em: **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. São Paulo, v.23, n.2, p.369-374, jul/dez. 2006.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. 1ºed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia**: Reinventar as esquerdas. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2016.

SCHILD, Veronica. Feminismo y Neoliberalismo en América Latina. **New Left Review**. Segunda Época, n. 96, p. 63-79, Enero-Febrero 2016.

SCHUMAHER, Maria Aparecida; VARGAS, Elisabeth. Lugar no governo: álbi ou conquista? **Revista de Estudos Feministas**, v. 1, n. 2, 1993. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16068>>.

SCOTT, Joan. Prefácio a Gender and politics of history. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 3, pp.11-27, 1994.

_____. Gender: a useful category of Historical Analysis. **Gender and Politics of History**. New York: Columbia University Press, 1988.

SORJ, Bila O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra (orgs.) **Gênero, democracia e sociedade brasileira**. São Paulo: Ed. 34/Fundação Carlos Chagas, p. 97-108, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA-LOBO, E. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. 2.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SOUZA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2a Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina. Introdução. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Editora Argos, 2007.

TELES, Maria Amélia de A. **Breve história do feminismo no Brasil**. Coleção Tudo é História, 145. Editora Brasiliense, 1999 - São Paulo.

THAYER, Millie. **Making Transnational Feminism: rural women, NGO activists and northern donos in Brazil**. New York, NY. Ed. Routledge. 2010.

VARGAS, Virgínia. **Feminismos en América Latina**. Su aporte a la política y a la democracia. Lima, ago. 2008.

VIANNA, Adriana; LOWENKRON, Laura. O duplo fazer do gênero e do Estado: interconexões, materialidades e linguagens. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 51, e175101, 2017.

WATKINS, Susan (2018): Wich Feminisms? In: New Masses, New Movements-17. **New Left Review**, 109. p.5-76. January-February, 2018.

WERNECK, Jurema. Mulheres Negras Brasileiras e os resultados de Durban. Em: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

ANEXO 1. DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS

Entrevistas no Brasil

Ex gestoras SPM

	Data	Identificação
1.	Outubro/2016	(secretaria), branca, ensino superior, mais de 50 anos, PT
2.	Janeiro/2016	(secretaria), branca, ensino superior, mais de 50 anos, PT
3.	Julho/2017	(secretaria), branca, ensino superior, mais de 50 anos, PT
4.	Julho/2017	(secretaria), branca, ensino superior, mais de 50 anos, PT
5.	Janeiro/2017	(ministra), branca, ensino superior (acadêmica), mais de 60 anos, PT
6.	Agosto/2017	(secretaria), branca, ensino superior, acadêmica, mais de 60 anos, PT
7.	Agosto/2017	(secretaria), branca, ensino superior, acadêmica, mais de 50 anos, PT
8.	Janeiro/2019	(funcionaria), branca, ensino superior, 30-40 anos, sem filiação partidária
9.	Janeiro/2019	(funcionaria), branca, ensino superior, 30-40 anos, sem filiação partidária

Ativistas/Sociedade civil

1.	Setembro/2016	Membro de ONG (SP) e de Rede feminista transnacional, branca, ensino superior, mais de 50 anos
2.	Maio/2016	Delegada na 4ª CNPM, negra, Belo Horizonte
3.	Maio/2016	Delegada na 4ª CNPM, negra, Belo Horizonte
4.	Novembro/2018	Membro de ONG (Brasília), branca, ensino superior, mais de 70 anos
5.	Janeiro/2016	Membro de ONG (PE), branca, ensino superior, 40-50 anos
6.	Setembro/2016	Feminista 'autônoma', Diretora de organização feminista de SP, branca, mais de 70 anos
7.	Outubro/2016	Participante Fórum de Mulheres criado a partir de iniciativa do OPM regional, negra?, 30-40 anos
8.	Janeiro/2019	Feminista 'autônoma', membro de Coletivo feminista, branca, 20-30 anos.

Entrevistas no Chile

Gestoras OPM

1.	Dezembro/2016	(funcionaria) Gestora SERNAM nacional; branca; idade 30-40 anos
2.	Março/2017	Gestora SERNAM regional (diretora); branca; 30-40 anos; militante partidária
3.	Dezembro/2016	(funcionaria), Ex-gestora SERNAM, atual gestora PRODEMU; branca; 30-40 anos
4.	Abril/2018	Gestora SERNAM nacional; branca; idade mais de 50 anos; militante partidária
5.	Novembro/2016	(funcionario), Gestor SERNAM regional; branco; 20-30 anos
6.	Julho/2016	(funcionaria), Gestora SERNAM regional; branca; idade mais de 50 anos;
7.	Agosto/2017	Gestora SERNAM regional; branca; idade mais de 50 anos;
8.	Julho/2016	(funcionaria), Gestora SERNAM regional; branca; idade mais de 50 anos;

Ativistas / Sociedade civil

1.	Março/2017	Militante feminista, membro de ONG, branca, mais de 50 anos
2.	Julho/2018	Militante feminista, membro de ONG, branca, 20-30 anos
3.	Julho/2018	Militante feminista, membro de ONG, branca, mais de 50 anos, ex-gestora Ministério de la Mujer
4.	Julho/2016	Beneficiária de programas do SERNAM, fundadora de um coletivo de mulheres, trabalhou para o SERNAM, branca, 40-50 anos
5.	Novembro/2016	Beneficiária de programas do SERNAM, fundadora de um coletivo de mulheres, trabalhou para o SERNAM, indígena aymara, 40-50 anos
6.	Agosto/2018	Feminista acadêmica, branca, militante partidária, maior de 60 anos