

Segunda parte - Movimentos, raça, gênero e políticas públicas  
**Capítulo 8 - Ideias e interações: a generificação de duas políticas públicas no Paraguai**

José Szwako  
Renato Perissinotto

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SZWAKO, J., and PERISSINOTTO, R. Ideias e interações: a generificação de duas políticas públicas no Paraguai. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 375-406. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7.  
<https://doi.org/10.7476/9788575114797.0011>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# CAPÍTULO 8

## IDEIAS E INTERAÇÕES: A GENERIFICAÇÃO DE DUAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARAGUAI

José Szwako

Renato Perissinotto

### 1. Introdução

A literatura internacional sobre ação coletiva, em ambas vertentes hoje clássicas, desvencilhou as formas não convencionais de mobilização dos liames das macroestruturas e de suas supostas crises, faltas e patologias. Enquanto alguns enfatizaram o confronto *vis-à-vis* sistema político, a outra vertente sublinhou características e dimensões expressivas da ação dos novos movimentos sociais que “implica[m] relações sociais, símbolos, identidades e necessidades individuais” (Melucci, 2003, p. 99; tradução nossa).<sup>1</sup> Embora a principal contribuição desse teórico italiano tenha sido sua proposta de decomposição analítica interna à noção de ‘identidade’, sua ambição teórica mais ampla consistiu fundamentalmente em afirmar que a luta dos movimentos sociais se inscreve, aquém e além do sistema político, nos “sistemas simbólicos e no domínio sócio-cultural” (*idem*).

Como foi visto na introdução deste livro, a literatura brasileira recente sobre movimentos sociais foi pródiga em fazer avançar e também criticar os pressupostos da *contentious politics*:

---

<sup>1</sup> Todas as traduções de citação bibliográfica e empírica são nossas.

as interações dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil não são necessariamente, nem apenas ou sobretudo, conflituosas com atores burocráticos e partidários ou arranjos político-institucionais. Quer dizer, formas não conflituosas de interação conformam também o leque pelo qual Estado e atores não estatais se aproximam não somente produzindo efeitos político-institucionais (i.e., políticas públicas), mas também, e é o que queremos enfatizar aqui, negociando e disputando seus sentidos. Retomando e revirando Melucci (2003), podemos dizer que há sempre uma dimensão expressiva (simbólica, projetiva, ideacional) que atravessa as interações socioestatais, os efeitos delas advindos e eventualmente institucionalizados em políticas públicas.

Para escrutinar essa dimensão expressiva implicada nas dinâmicas de incorporação e institucionalização de demandas dos movimentos sociais, vamos dar três passos. O primeiro deles consiste em sugerir que o debate sobre ideias e políticas públicas, conhecido como virada ideacional (Cf. Blyth, 1997), pode ser analiticamente fértil para entender o componente simbólico-expressivo dos efeitos das interações entre Estado e movimentos sociais. O segundo passo é, seguindo V. Schmidt (2010), levar ideias e discursos a sério na análise de duas políticas públicas desenvolvidas a partir da interação entre organizações feministas e partes do Estado paraguaio. Em ambos os casos, trata-se de entender em que medida e por meio de quais arenas de interação a categoria ‘gênero’, forjada pelo discurso militante feminista, interpelou as políticas tanto de combate à violência contra a mulher como de saúde sexual e reprodutiva naquele país. Nas conclusões, atentos aos desdobramentos e discursos ao redor dessas políticas permeadas por ‘gênero’, contra ou favor delas, sugerimos a noção de *capacidade cognitiva* como heurísticamente útil para apreender as disputas de sentido ao redor do Estado e das políticas públicas.

## 2. A virada ideacional

A literatura da “virada ideacional” avançou na discussão sobre o impacto das ideias em políticas públicas de três maneiras.<sup>2</sup> A primeira delas refere-se à apresentação de garantias de que ideias possam de fato se consideradas como variáveis explicativas de direito próprio, algo que é inseparável da identificação de procedimentos metodológicos e comprobatórios específicos. A segunda dimensão refere-se à produção de uma definição mais precisa e refinada do que sejam ideias e dos seus impactos. Por fim, outro avanço reside na explicitação das condições de viabilidade das ideias, isto é, na identificação das circunstâncias que lhes permitem produzir efeitos sobre os *outcomes* políticos.

No que diz respeito ao primeiro ponto, os autores que pensaram as ideias como variáveis explicativas fizeram um esforço muito grande no sentido de explicitarem o seu papel causal nos fenômenos analisados. O ponto de partida visa a estabelecer os princípios básicos de uma “teoria ideacional” como teoria causal, que deve afirmar que uma dada estrutura cognitiva influencia o comportamento de um ator numa situação de escolha, sendo que essa estrutura cognitiva deve ser autônoma em relação às condições materiais e objetivas que caracterizam o contexto analisado (Jacobs, 2015). Ainda segundo Jacobs, “O traço distintivo de uma teoria ideacional é que [os] objetivos e crenças [dos atores sociais e políticos] podem variar independentemente das condições objetivas materiais, gerando diferentes decisões” (Jacobs, 2015, p. 7). Se uma teoria ideacional não conseguir fazer isso, então, na verdade, estamos na presença de uma “explicação materialista”. Portanto, qualquer teoria ideacional deve mostrar três tipos de evidências:

---

<sup>2</sup> Este subitem retoma parcialmente nossa análise exposta em Perissinotto e Szwako (2017).

primeiro, que os decisores possuem crenças particulares; segundo, que as crenças modelam suas escolhas; e, por fim, que suas crenças não são redutíveis às condições materiais da situação de escolha. A melhor maneira de se fazer isso é juntar diacronia com comparação. Como diz Sheri Berman, é preciso mostrar que um mesmo ator fará escolhas similares ao longo do tempo, mesmo quando enfrenta mudanças contextuais, e comprovar que atores diferentes tomam decisões distintas frente a condições similares (Berman, 1998, pp. 33-34).

No entanto, a operacionalização adequada dessa teoria e desses procedimentos exige uma clara definição do que se entende por ideias, condição necessária, por sua vez, para uma adequada descrição da configuração ideacional que se pretende analisar. Do que se fala, afinal de contas, quando temos em mente as ideias de um grupo social, de um conjunto de atores políticos ou de líderes de uma dada organização? Das suas visões de mundo mais amplas? Dos seus valores e pré-noções mais profundos? Das suas crenças referentes a problemas específicos e suas resoluções? Quando se trata de discutir esse ponto, os autores da virada ideacional procuram diferenciar as ideias pela sua abrangência e capacidade estruturante, como sintetiza o Quadro a seguir elaborado por Campbell (1998).

### Quadro 1: Dimensões e constrangimentos dos discursos

Dimensões		
Constrangimentos	Conceitos de primeiro plano (foreground concepts)	Pressupostos de fundo (background assumptions)
Nível cognitivo	Programas	Paradigmas
Nível normativo	Enquadramento	Sentimentos públicos

Fonte: Campbell, 1998.

O *background* descreve os pressupostos *infracientes* que habitam o pano de fundo dos debates políticos, delimitando-os; o *foreground* descreve as ideias usadas e articuladas *estrategicamente* pelos atores envolvidos direta e indiretamente nas lutas políticas. Constrangimentos podem ser normativos, isto é, quando ideias se constituem em valores e atitudes que diferenciam o certo do errado, legitimando determinadas formas de pensar e estigmatizando outras; constrangimentos também podem ser de natureza cognitiva, isto é, quando conceitos culturalmente dados são operacionalizados para autorizar determinadas soluções de problemas específicos e para desautorizar outras.

Assim, de acordo com o Quadro, paradigmas e programas são constrangimentos cognitivos que definem, em dimensões distintas, maneiras socialmente aceitas de resolver problemas. No caso de paradigmas, pressupostos de fundo, internalizados pelos agentes em processos de socialização de longa duração, limitam o elenco de soluções que as elites políticas ou de uma organização qualquer tendem a perceber como adequadas; no caso dos programas, trata-se de prescrições precisas de políticas públicas mobilizadas estrategicamente na luta política e que, autorizadas por paradigmas, facilitam a ação entre tomadores de decisão para definir como resolver um problema específico de política pública (Campbell, 1998). Os sentimentos públicos e o enquadramento são, por sua vez, constrangimentos normativos que impõem distinções entre o certo e o errado, e que também operam em dimensões distintas. Sentimentos públicos são pressupostos normativos de fundo, internalizados, que legitimam ou deslegitimam, que autorizam ou desautorizam, enfim, que tornam determinados temas aceitáveis ou inaceitáveis ao público. Fornecem, assim, uma base extrainstitucional ou, se se quiser, cultural da legitimidade política. Enquadramento refere-se a um modo de, na luta política, apresentar estrategicamente certos programas e soluções com vistas a torná-los compatíveis com o sentimento público dominante e,

assim, legitimá-los perante a população. A luta política deve ser entendida, portanto, como um embate permanente de enquadramento e contraenquadramento (Campbell, 1998; Hay, 1996). É claro que esses constrangimentos e dimensões estão interligados. Como diz Campbell, “paradigmas e sentimentos públicos são conceitos de segunda ordem na medida em que se constituem em ideias subjacentes sobre as quais os conceitos de primeira ordem, isto é, programas e enquadramentos, baseiam-se respectivamente” (1998, p. 385).

O avanço advindo dessa literatura aponta para a identificação das circunstâncias que, uma vez presentes, aumentam a potencialidade de impacto nas decisões políticas. Esse ponto é importante, pois os autores da virada ideacional não defendem qualquer sorte de idealismo. Afirmam, antes, que ideias não operam sozinhas e que a presença de certas condições políticas e institucionais são fundamentais para que possam produzir efeitos institucionais. Em geral, identificam-se três condições de viabilidade. A primeira delas refere-se a condições propriamente ideacionais, isto é, uma ideia será tanto mais poderosa, quanto mais vinculada a uma tradição ideacional prévia que cria uma *path dependence* ideacional. A segunda condição de viabilidade diz respeito à recepção da ideia em questão por instituições com capacidade decisória, isto é, de formular seus objetivos influenciadas por essas ideias e de possuir recursos institucionais que sustentem a implementação de suas decisões. Por fim, toda ideia, para ser efetivamente operacionalizada, precisa ancorar-se numa coalizão política, precisa encontrar pessoas dispostas a sustentá-la (*carriers*, cf. Berman, 1998), precisa dos seus *political entrepreneurs* (Kingdon, 2014), agentes dispostos a defender tais ideias e inseridos numa coalizão que dê sustentação a suas atividades. Com relação a este último ponto, é importante observar a reciprocidade entre ideias e coalizões, pois se estas são condições de viabilidade política das ideias, aquelas,

por sua vez, também aumentam as chances de uma coalizão se formar (Gourevitch, 1986).

O debate sobre impacto das ideias em políticas públicas sintetiza-se, então, em três pontos: epistemológico/metodológico, conceitual e contextual. Esse debate interessa especialmente à agenda da institucionalização de demandas de movimentos sociais porque sua ênfase numa ideia, elaborada e eventualmente institucionalizada, reúne duas faces da ação dos movimentos sociais: cognitiva e simbólica, ideacional e cultural. Ao mesmo tempo em que as demandas formuladas por movimentos sociais sintetizam suas ideias a respeito de como deve se orientar tal ou qual política pública, elas carregam uma forte carga expressiva daquilo que organizações e militantes projetam como ideal, não só de Estado, mas de sociedade mais amplamente. Para iluminar tanto as interações socioestatais ao redor da noção de 'gênero' pelas lentes da virada ideacional, utilizamos em especial as categorias analíticas de sentimentos públicos e enquadramento/contraenquadramento, sugerindo as noções de trajetória intelectual e de capacidade cognitiva como complemento a tais categorias. Vejamos, então, como a ideia de 'gênero' foi forjada pelas experiências e saberes dos feminismos no caso paraguaio. Reconstruiremos, a seguir, momentos-chave nos quais o 'gênero' esteve no centro das demandas feministas *vis-à-vis* Estado paraguaio. Mais adiante, observamos como essa demanda interpelou duas políticas públicas no país, causando um duplo efeito: um primeiro almejado pelas atrizes do movimento feminista (qual seja, institucionalizar parcialmente o 'gênero' em políticas) e outro efeito inesperado, que foi a produção de pânico morais (anti-'gênero') e a mobilização de militantes do contramovimento religioso em oposição (moral e cultural) àquela mesma institucionalização.



### 3. ‘Gênero’ - ideia, identidade e demanda

As dinâmicas de interação socioestatal por meio das quais partes do Executivo paraguaio foram permeadas pela “perspectiva de gênero” transcorreram no contexto de transição e democratização do Paraguai que marcou a década de 1990 no país, após a deposição do general Alfredo Stroessner em 1989. *Grosso modo*, esse processo de generificação (Szwako, 2012), ou *gender mainstreaming*,<sup>3</sup> passou por três momentos-chave na incorporação e difusão do “enfoque de gênero” pelo Estado paraguaio. O primeiro deles é a gênese da Secretaria da Mulher, órgão com estatuto ministerial, criada em 1993 em boa medida como uma forma de articulação entre a então recém-empossada ministra com uma fração do feminismo paraguaio distinguida por sua verve partidária, a então Multisectorial de Mujeres. O segundo momento importante na generificação estatal paraguaia se deu ao redor da IV Conferência Mundial da Mulher ocorrida em Beijing, em 1995, que serviu como uma oportunidade internacional para as demandas de organizações e ativistas da mais antiga articuladora civil feminista do país, a Coordenação de Mulheres do Paraguai (CMP). Já o terceiro momento abarca o período posterior ao mês de março de 1999, quando eclodiu o chamado *Marzo paraguayo* – violento ciclo de protestos disparado pelo assassinato do então vice-presidente do Paraguai e cujo confronto entre manifestantes e forças repressivas levou à morte de oito dos primeiros. De 1999 em diante, uma

<sup>3</sup> Tomamos aqui generificação e *gender mainstreaming* como sinônimos. Entendemos generificação como a estruturação de instrumentos, iniciativas e agências estatais a partir da ideia de gênero. Seria a primeira parte (o componente prático) na definição de S. Walby, segundo a qual *gender mainstreaming* “is both a new form of gendered political and policy practice and it is a new gendered strategy for theory development. As a practice, gender mainstreaming is intended as a way of improving the effectivity of mainline policies by making visible the gendered nature of assumptions, processes and outcomes” (Walby, 2005, p. 321). No português, a expressão pode ser tomada também como “transversalização de gênero”.

vez normalizado o pacto político no seio das elites e partidos paraguaios,<sup>4</sup> a incorporação da “categoria de gênero” deu vez à sua institucionalização com essa ideia passando a permear e a estruturar diversas partes e agências do Estado paraguaio, por certo, não restritas ao Poder Executivo.<sup>5</sup>

Vale notar que a IV Conferência Mundial da Mulher é, não à toa, central nos rumos da generificação estatal no Paraguai, pois essa reunião esteve inserida na “década das conferências” (Lindgren-Alves, 2001). Quer dizer, antes e depois de 1995, outras conferências mundiais serviram como palcos internacionais nos quais foram debatidos e priorizados temas moral e politicamente sensíveis ou emergentes, a exemplo das questões ambientais e antirracismo, respectivamente na Rio 92 e em Durban, no ano de 2001. Nessa sequência de conferências destaca-se a Conferência Mundial de População e Desenvolvimento, no Cairo, que precedeu Beijing 1995 cronológica e tematicamente ao ter discutido a delicada questão dos direitos sexuais e reprodutivos. Dois traços nessas conferências atravessam e acompanham a luta feminista. O primeiro é o papel ativo e positivo desempenhado por agências e personagens do sistema internacional nas respectivas arenas e agendas nacionais. Neste sentido, Beijing 1995 foi um divisor de águas nas dinâmicas e estratégias de generificação por todo o mundo,<sup>6</sup> implicando, “sem dúvida, um imenso impacto na

<sup>4</sup> Os termos e, sobretudo, os limites desse pacto político ficaram evidentes com o golpe que tirou Fernando Lugo da Presidência em 2012. Sobre isso ver Szwako (2014).

<sup>5</sup> Exemplo adequado disso no âmbito legislativo pode ser visto na Comisión Asesora Permanente de Equidad y Género do Senado paraguaio, cujo objetivo autodeclarado é “emitir dictámenes sobre proyecto de ley, resolución o declaración, vinculados al estudio o inclusión de criterios de equidad e igualdad de oportunidades, referidos a: deuda social, discriminación y segregación; especialmente, relacionadas con mujeres, minorías y grupos vulnerables”. Ver: [www.senado.gov.py](http://www.senado.gov.py).

<sup>6</sup> Para o caso da União Europeia, ver “European Union Gender Policy Since Beijing: Shifting Concepts and Agendas” (Lombardo e Meier, 2007).

política do movimento feminista e nas políticas de gênero por toda a América Latina e Caribe” (Alvarez *et al.*, 2003, p. 554). O segundo aspecto aqui relevante é a quantidade de energia e recursos mobilizada, tanto no âmbito internacional como doméstico, pela oposição religiosa (católica ou outra) aos debates a respeito dos direitos humanos das mulheres. Exemplos desse investimento anti-feminista foram a pressão do papa João Paulo II que “put pressure on Latin American governments to send anti-abortion delegates to the Cairo conference” (Franco, 2 abr. 1996, s.p.), bem como os assassinatos de mulheres que não usavam véu perpetrados, em 1995, pelo Front Islamique do Sud na Argélia, como resposta ao Dia Internacional da Mulher (Lindgren-Alves, 2001, pp. 214 e s.). Como veremos no caso paraguaio, estes dois fatores, quais sejam, a aliança com discursos e agências do sistema internacional e a oposição religiosa aos feminismos, são parte constante das narrativas, alianças, trajetórias e adversidades pelas e contra as quais se deram, e ainda se dão, as interações e estratégias rumo à cristalização da “concepção de gênero” em políticas públicas.

Se Beijing 1995 foi um catalisador das energias feministas e contra elas, isso não significa que essa conferência tenha inaugurado a elaboração de um ideário ao redor da categoria ‘gênero’ por parte das militantes e organizações feministas paraguaias. Já em 1989, após a queda do general Stroessner, as ativistas da Multisectorial de Mujeres contestavam um projeto elaborado pela tecnocracia herdada do regime stronista que se propunha, dentre outras coisas, a “promoção de mulher”.<sup>7</sup> Contra a proposta da STP de uma ‘subsecretaria’, a Multisectorial sugeria uma “secretaria com nível ministerial” que teria, entre seus objetivos, “conhecer de forma mais profunda a condição social das mulheres do nosso país, levando em conta a heterogeneidade de situações

<sup>7</sup> Cf. “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social” (STP [Secretaría Técnica de Planificación], 1989-1990).

e as formas de discriminação por razão de gênero” (MMP, 1989, p. 7). Dois anos mais tarde, ao mesmo tempo em que disputavam outras arenas institucionais,<sup>8</sup> as demandas feministas por uma secretaria de nível ministerial encontraram eco na Comissão de Assuntos Constitucionais da Câmara de Deputados. De um esforço conjunto entre a Coordenação de Mulheres do Paraguai e a Multisectorial, foi redigido *Bases para el proyecto de ley para la Secretaría de la Mujer*, doravante *Bases*. A ponte junto à Comissão foi facilitada por Cristina Muñoz, deputada suplente do Partido Colorado e também militante da Multisectorial, que se tornou a primeira ministra da Secretaria da Mulher, criada por lei em 1992. Porém, à diferença daquele documento de 1989, este último projeto fala não tanto em ‘gênero’, mas sim em ‘mulher’ e ‘mulheres’.<sup>9</sup> O registro discursivo de *Bases* enquadra a necessidade de uma secretaria ministerial em um dos sentimentos públicos, retomando Campbell, mais incontestes da história e da cultura paraguaias: a grande guerra e a nostalgia de um suposto passado heróico e grandioso (Cf. Rodríguez-Alcalá, 2005).<sup>10</sup> Lê-se em *Bases*:

<sup>8</sup> Entre 1989 e 1993 (isto é, entre o fim da ditadura stronista e a primeira eleição presidencial paraguaia) se deu o reordenamento dos eixos jurídico-normativos fundamentais do contrato político e social no país, tendo sido redesenhados ou realizados: o Código Eleitoral (1990), a Assembleia Constituinte (1991), eleições municipais (1991), a promulgação da Constituição (1992), o Código Civil (1992) e a eleição presidencial (1993). Nada desprezíveis, as conquistas feministas variaram em todas essas arenas; ver Szwako (2012, pp. 135-205).

<sup>9</sup> Veja-se: “é evidente a discriminação contra as mulheres”; “a situação das mulheres na nossa sociedade poderia ser sintetizada como de muito trabalho e pouco poder”; “o Estado paraguaio está em dívida com as mulheres”; “questão da mulher”; “[nada] pode justificar a ausência de políticas públicas adequadas para possibilitar a plena participação das mulheres no Paraguai”; e, ainda, uma secretaria ministerial seria “[a] máxima instância de coordenação e de decisão de políticas orientadas à mulher” (MMP, CMP, 1991, pp. 70, 71, 73).

<sup>10</sup> Importante notar que a produção ideológica do regime stronista se ancorou e fomentou esse sentimento público anexando a figura do general Stroessner ao panteão dos heróis do nacionalismo paraguaio. As análises do discurso nacionalista são claras nas implicações políticas da produção de figuras que fazem as vezes de párias da nação. “De acordo com isso [com a ideologia nacional], o Marechal Lopez é o chefe que, cega e voluntariamente, deve ser obedecido [...].”

Nem 10% da população que sobreviveu a Guerra contra a Tríplice Aliança para semear, comerciar, transformar produtos, cuidar do gado, cozinhar, criar filhos, ensinar e governar, eram homens. A reconstrução nacional foi obra das mulheres, mas apenas quanto ao trabalho. Não foram elas que tinham o poder de decisão na sociedade, nem no Estado. Na realidade, praticamente não tinham direitos. Quem teve sob sua responsabilidade a produção durante a Guerra do Chaco? Quem manteve durante toda a história a maioria dos lares paraguaios? Todos sabemos a resposta (MMP, CMP, 1991, p. 70).

A evocação do imaginário bélico não é menor nesse argumento feminista, pois é com esta passagem que se abre *Bases*. O que ele faz é um trabalho de enquadramento interpretativo adequado ao ideário da audiência daquela Comissão composta por stronistas e uns poucos não stronistas, ambos, defensores do imaginário nacionalista e idealizado do passado paraguaio. Esse registro discursivo foi estratégico, uma ideia eficazmente exposta com um fim preciso: a criação da Secretaria da Mulher.

Outra pista de como a ideia de ‘gênero’ conformou o intelecto das feministas no Paraguai pode ser vista em *Hacia una presencia diferente. Mujeres, organización y feminismo* (Echauri et al., 1992). Neste livro, as feministas pesquisadoras do Centro de Documentación y Estudios<sup>11</sup> produzem uma espécie de memória “da luta das mulheres” no país; para tanto, elas dizem, “es

---

O ‘doutor’ Francia é o criador, o único criador da nacionalidade paraguaia. Em todos os casos, estes indivíduos ‘são’ a pátria; criticar sua atuação política é ser ‘antiparaguaio’ (Rodríguez-Alcalá, 2005, p. 127). E mais: “estar contra os símbolos da nação – o guarani, o Marechal Lopez e outros símbolos [...] – é estar contra ela (já que exprimem a sua [suposta e imposta] *essência*) e contra o Estado (governo) que a interpreta e, portanto, é ser *anti-paraguaio*” (Zuccolillo, 2000, p. 221; destaques no original).

<sup>11</sup> Centro de Documentación y Estudios (CDE) é renomada ONG fundadora da CMP e com ampla atuação na sociedade civil paraguaia.

preciso analizar tanto la práctica de mujeres organizadas como la de individualidades [...] que mucho han hecho por el avance de la conciencia de género en nuestro país” (1992, p. 3). Nesse resgate, sua divisão metodológica classifica aqueles grupos ou organizações de mulheres que “se caracterizan por la incorporación de elementos de género a su práctica” e aquelas que, “sin negar la existencia de la discriminación femenina, [en] su práctica no incorpora[n] elementos de género” (1992, p. 12). Como o ideário feminista não coincide com a totalidade das organizações de mulheres, elas distinguem o feminismo não só como movimento, mas também como postura. “Por una parte, el término feminismo designa una determinada postura frente a la situación de la mujer en la sociedad y por otra se refiere a un movimiento social basado en reivindicaciones de género” (1992, p. 61). Feminismo e ‘gênero’ são aí associados. “El feminismo puede ser definido en base a tres características: (a) reconocimiento de la discriminación social de la mujer; (b) identificación de la base cultural e ideológica, no natural, de esta discriminación; (c) elaboración de propuestas y acciones concretas para transformar la situación de discriminación” (1992, p. 61). Enquanto a última parte dessa citação nos fala de *gender mainstreaming*, a segunda parte nos remete ao núcleo distintivo do conteúdo da ideia de gênero, isto é, ao caráter não biológico das diferenças e desigualdades entre homens e mulheres. Embora tal ideia pareça bastante simples, uma vez tendo conquistado espaço normativo, ela causou, desde Beijing, fortes reações e pânico.

Antes de passarmos à análise de duas políticas permeadas por ‘gênero’, vejamos como a noção de ‘gênero’ pautou as interações e alianças feministas no contexto da IV Conferência Mundial da Mulher. Como produto de uma série de encontros e debates transcorrida um ano antes de Beijing 1995 com uma variedade de mulheres mobilizadas (trabalhadoras urbanas e camponesas, ligadas a partidos ou ONGs), as feministas da Coordenação de Mulheres do Paraguai redigiram *Mujeres paraguayas camino a*

*Beijing/Kuñã Paraguay Beijing Rapere: documento no gubernamental del Paraguay para el Foro Internacional sobre la Mujer de Beijing 95* (CMP, 1994). No caminho rumo a Beijing, a evocação à ideia de ‘gênero’ operou duplamente. Por um lado, a “consciência de gênero” teve ali função identitária. “[Nós] mulheres com consciência de gênero queremos construir modelos de desenvolvimento diferentes que permitam uma mudança na nossa condição sociocultural e, em consequência, na estrutura mesma da sociedade” (CMP, 1994, p. 110). Por outro, a “perspectiva de gênero” encerra a própria demanda delas – das feministas com tal ‘consciência’<sup>12</sup> – para o Estado paraguaio. “Se [nós] mulheres combinarmos o acesso ao poder com uma perspectiva de gênero, teremos capacidade para construir um modelo de sociedade diferente sem as discriminações que hoje existem por diferentes motivos” (*idem*, p. 115). Os exemplos dessa dupla função desempenhada pelo ‘gênero’ como identidade e como reivindicação de sua incorporação em políticas públicas se multiplicam pelo documento (*idem*, pp. 102, 104, 118 e 119) e podem ser assim resumidos: “[nós com consciência de gênero] recomendamos que o governo tenha uma política clara de desenvolvimento no econômico e social com uma perspectiva de gênero” (*idem*, p. 122).

Na trajetória intelectual do ‘gênero’ e na generificação das políticas públicas paraguaias, Beijing 1995 foi uma oportunidade para selar a aliança entre Cristina Muñoz (então à frente da Secretaria da Mulher) e as lideranças da Coordenação de Mulheres do Paraguai, duas das quais foram convidadas para compor a de-

<sup>12</sup> Ao que parece, o termo na primeira metade dos anos 1990 não era consensual fora dos limites das organizações feministas. “Ainda não se compreende bem o alcance do significado do feminismo e da consciência de gênero [...]. Não apenas precisamos compreender o significado desses termos, mas também exercitar e capacitar a mulheres e homens para que atuem desde uma perspectiva de gênero, [capacitar] principalmente a profissionais da saúde, juízes e juízas, policiais e, em geral, a todos e a todas, tanto no setor público quanto no privado” (CMP, 1994, p. 87).

legação oficial do país no encontro da ONU. Contudo, ainda que tenha rendido efeitos institucionais generificados no pós-Beijing,<sup>13</sup> essa aliança teve de encarar o catolicismo conservador paraguaio e dividir espaço com ele no âmbito mesmo da delegação. Em sua ida à China, o Paraguai se antecipava emitindo nota de sua expectativa de “acordos para o fomento de Programas de Planificação Familiar com a condição básica do respeito à vida, isto é, que se aceitam os métodos que não interrompam o nascimento da vida”. Já na volta da China, o Estado paraguaio colocou reservas ao acordo da Conferência selado na “Declaración e Plataforma de Acción de Beijing”, expressamente anti-‘gênero’:

Respecto al término ‘género’ utilizado en los documentos adoptados en el seno de esta Conferencia, el Gobierno del Paraguay interpreta que dicho concepto se refiere a ambos sexos: el hombre y la mujer, y con dicho alcance ha sido incorporado en sus documentos nacionales (ONU, 1995, p. 180).

Pretensamente de volta à biologia, a “ambos os sexos”, essas restrições dizem respeito fundamentalmente ao corpo feminino – sua capacidade reprodutiva, seu prazer sexual e sua proteção. Vamos, então, aos exemplos de como e em que medida a ideia de ‘gênero’ permeou a duas normativas estatais no Paraguai.

---

<sup>13</sup> Veja-se o primeiro instrumento abrangente da Secretaria da Mulher, o *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1997-2001*, que foi “resultado de uma ampla consulta aos setores público e privado implicados. Este processo se legitima como *instrumento orientador* das políticas públicas setoriais de gênero” (Paraguay, 1997b, p. 126; destaque nosso).



#### 4. Ideias e interações: a generificação das políticas de combate à violência contra a mulher e de direitos sexuais e reprodutivos no Paraguai

O Plan Nacional de Salud Reproductiva traz em seu nome a marca e o peso das conferências internacionais, com seu subtítulo “versão pós-Cairo”.<sup>14</sup> Datado de 1997, incorpora ‘gênero’ entre seus ‘eixos’ e ‘mudanças fundamentais’.

Más allá de los aspectos de población, mortalidad, fecundidad (visión [desde la] demografía); [el Plan] incorpora la consideración de ‘calidad de vida’ con énfasis en la satisfacción de las necesidades de hombres y mujeres como individuos, desde el derecho de las personas, la equidad social y de género (Paraguay, p.1997a, s.p.).

Na raiz deste caso de generificação estatal se nota a presença de Kuña Aty,<sup>15</sup> organização feminista que então compunha a CMP. Ao lado dela, na “elaboração e revisão” do *Plan*, estão outras organizações civis, agências do sistema internacional e de ajuda internacional, bem como organismos governamentais. Visto na trajetória das ações institucionais já existentes, este *Plan* reformula e se sobrepõe a programas anteriores, pois se ‘*actualizan los conceptos para la fundamentación teórica del Plan*’. É então por via cognitiva que se incorpora a ‘perspectiva de gênero’. Segundo o *Plan*,

---

<sup>14</sup> Cf. “Se denomina así al presente Plan, pues se caracteriza por considerar como eje, los cambios sustanciales que se han dado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo (1994) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995)” (Paraguay, 1997a).

<sup>15</sup> Tendo atuado por mais de duas décadas, a Fundação Kuña Aty (reunião ou lar de mulheres, em guarani) foi a ONG liderada pela feminista histórica Gloria Rubin, que foi ministra da Mulher entre 2008 e 2013. A ONG foi referência no país na proteção e atendimento de mulheres vítimas de violência seja física, sexual ou outra.

[la] perspectiva de género nos permite identificar los roles asignados socialmente a hombres y mujeres que imponen estereotipos y dificultan el desarrollo pleno del potencial de los individuos. En este sentido el enfoque de género permite la identificación de características socialmente construidas que definen y ponen límites al quehacer femenino y masculino a partir de la construcción de símbolos, imágenes y representaciones, normas, patrones institucionales y elementos subjetivos de identidad, que distinguen a los sexos y con ello pretenden justificar relaciones diferenciadas sobre el aprovechamiento y uso de los recursos sociales (Paraguay, 1997a, p. 15).

Produto da interação com atrizes e organizações, tanto civis como internacionais, essa definição de ‘gênero’ – de tom feminista, diga-se – convive textualmente com tensões, oposições e heranças que remetem a Cairo e Beijing:

Las discusiones generadas en torno a los conceptos de Derechos Sexuales y Reproductivos resultan hasta ahora temas polémicos y de alta complejidad. Sin embargo la comunidad internacional ha reconocido y propiciado la realización de numerosos eventos para realizar la importancia de su abordaje y tratamiento (Paraguay, 1997a, p. 12).

Datado de 2003, o segundo *Plan* coloca ‘gênero’ no seu objetivo estratégico, que visa “[mejorar] la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay a través de políticas [...] que aseguren la atención integral al individuo y a la comunidad con enfoque de derechos, calidad, género y equidad” (Paraguay, 2003, s.p.). Ao mesmo tempo, porém, em que se observa essa continuidade normativa, a falta de capacidade de *enforcement* do *Plan* deixava

insatisfeitas as organizações feministas, de direitos humanos e de direito à saúde, que reivindicavam que:

[el] Estado debería incluir entre sus prioridades el cumplimiento de los planes, políticas y programas de salud que ya han incorporado el concepto de derechos sexuales y derechos reproductivos, de manera a garantizar [...] en especial a las mujeres, los niños y las niñas el acceso a los servicios básicos a la salud, de manera a disminuir las altas tasas de mortalidad materna e infantil (Codehupy, 2003, pp. 464-465).<sup>16</sup>

Reivindicação análoga a essa ressoa em um mecanismo internacional aberto à crítica das militantes feministas; para elas, “el acceso a servicios de atención a la salud de la mujer, y en particular de la salud sexual y reproductiva, constituye la esfera de mayor inequidad y un signo de clara exclusión de las mujeres” (Cladem Paraguay, CMP, CDE, 2005, p. 33).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Pesquisa científica levada a cabo entre 1998 e 2002 também mostrou a limitação da política de saúde sexual e reprodutiva no Paraguai, em especial, de seus burocratas de rua – “providers of oral contraceptives and [intrauterine devices] IUDs [that] clearly impose unnecessary barriers to method use and continuation” (Chin-Quee, 2004, p. 146).

<sup>17</sup> Conhecida por sua sigla CEDAW, a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é um instrumento que compele, por meio de seu Comitê, sem força vinculante porém ao modo de sugestão e crítica, os Estados-parte a prestarem conta de seus esforços e iniciativas no fortalecimento dos direitos humanos das mulheres. Além disso, nas sessões de prestação de contas, há também espaço para a vocalização das demandas da sociedade civil. No caso em tela, a militância feminista atuou a partir da liderança e a articulação entre Cladem-Paraguay, CMP e CDE, que redigiram o *Informe Sombra CEDAW: vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay* (Cladem PY; CMP; CDE, 2005). Nas observações finais do Comitê CEDAW ao Estado paraguaio é possível ouvir o eco daquela reivindicação. “El Comité instó al Gobierno a que fortaleciera la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir

Para sermos exatos, essas críticas não diziam somente respeito à saúde sexual e reprodutiva, mas à notória limitada capacidade instalada de vários órgãos do Executivo paraguaio. Exemplo de tal limitação podia ser visto em pleno século XXI, quando o nível de sub-registro de todo o sistema de saúde paraguaio, incluindo-se partes privada e pública, variava entre 70 e 75% (Cf. Martínez, E., 2001). Ou seja, a base de coleta e produção de dados a partir da qual o Ministério da Saúde podia fazer diagnósticos, projeções e prognósticos refletia, se muito, 35% da realidade populacional-hospitalar do país. Uma das iniciativas institucionais que tentou, com êxito, mudar esse limitado quadro foi o “Comitê DAIA”. Entre 2003 e 2012, o DAIA (acrônimo de Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos) reuniu figuras-chave da burocracia estatal, de organizações civis e de agências do sistema e de ajuda internacional, entre elas a Organização Panamericana da Saúde e a USAID, sobretudo.<sup>18</sup> Para o que aqui importa, o esforço conjunto desses atores liderados pelo USAID teve efeitos positivos para o Ministério da Saúde paraguaio que conquistou uma previsão orçamentária garantida por lei de compra de métodos contraceptivos e baixou o nível de desabastecimento desses mesmos métodos. A coalizão, não ao redor do ‘gênero’, mas do “planejamento familiar”,<sup>19</sup> frente ao legislativo e pela racionalização logística da política de saúde reprodutiva, fez do Paraguai “un modelo para los demás países que promueven la DAIA en la región” (Narváez, 2012, p. 1).

A remissão ao Comitê DAIA importa por duas razões além das mudanças institucionais com ele observadas. Atentos ao de-

---

abortos clandestinos” (Comité CEDAW *apud* Cladem PY; CMP; CDE, 2005, p. 218).

<sup>18</sup> Cf. *Sistematización de la Experiencia del Comité DAIA Paraguay* (Narváez, 2012).

<sup>19</sup> Para uma das raízes intelectuais dessa visão dos direitos sexuais e reprodutivos centrada na ideia de “planejamento familiar”, ver *Planificación familiar: un manual mundial para proveedores* da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2011).

bate sobre a força das ideias, poderíamos sugerir provisoriamente uma diferenciação interna à noção de capacidade estatal:<sup>20</sup> se, por um lado, a DAIA implicou um incremento na capacidade propriamente técnico-administrativa do Ministério, ou seja, nas suas formas de estruturação e distribuição de insumos para o planejamento familiar, a generificação estatal observada ao longo das versões do *Plan* pode ser entendida como uma mudança na capacidade cognitiva do Estado paraguaio – algo, afinal, reclamado pelas feministas desde antes de Beijing. Isso não significa certamente que um forte contra-enquadramento não tenha se oposto a esses processos. Mesmo sem reivindicar a ideia de ‘gênero’, a DAIA teve que “evitar confrontos com grupos fundamentalistas”, isto é, religiosos. As feministas, por sua vez, sofreram forte oposição desses mesmos grupos. Insatisfeitas, elas queriam mais que um ‘plano’, queriam a aprovação de um anteprojeto de “Lei de saúde sexual, reprodutiva e materno-perinatal”. Contudo, em quase uma década de luta, permanecem “proyectos de leyes trabajados hace varios periodos legislativos que por oposición de sectores conservadores fueron rechazados o incluso no llegaron a presentarse, como [e.g.] el de la ley sobre salud sexual y reproductiva y materno perinatal” (Montórfano, 2015, p. 152).

Nas duas versões seguintes do Plan de Salud Sexual y Reproductiva (2009-2013 e 2014-2018), ‘gênero’ permanece como ideal que dá o enquadramento mais amplo pautando os respectivos objetivos estratégicos. No entanto, enquanto a versão de 2009 inova falando de “participação social” – marca discursiva das forças e ideias que guiaram a eleição e a lógica de ocupação de cargos executivos do então presidente Fernando Lugo –, na última versão o objetivo estratégico incorpora originalmente a ideia de

<sup>20</sup> Tomamos emprestada a divisão proposta por Pires e Gomide (2016) que dividem a noção de capacidade estatal em duas dimensões: técnico-administrativa e político relacional, para apenas sugerir que a dimensão ideacional está ausente dessa literatura de modo que a noção de “capacidade cognitiva” seria bem-vinda aí.

‘interculturalidade’, cujas raízes e interações socioestatais restam ser compreendidas. Nos dois planos, porém, a ideia ‘gênero’ muda de *status* de modo a ultrapassar o nível normativo para ser aproximada das causas de fenômenos violentos e das ações contra eles: em 2009 a “Prevenção e atenção a pessoas em situação de violência intrafamiliar e violência baseada em gênero” é um ‘âmbito’ do *Plan*,<sup>21</sup> para tornar-se uma “área estratégica” na versão de 2014. Passemos, por fim, à segunda política pública, se não norteadas, permeadas pela ideia de ‘gênero’ e pelas interações pró e contra ela.

Promulgada em 2000, a “Ley contra la violencia doméstica”, doravante Lei 1600, estabelece as normas e medidas de proteção relativas à “persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de uno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia, asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (Art.1º). Embora não seja possível refazer sua trajetória legislativa, é ponto pacífico no feminismo paraguaio o peso das organizações e militantes da CMP, bem como de sua aliança com a então ministra da Secretaria da Mulher, num esforço de dois anos entre a formulação do anteprojeto de lei e da sua aprovação. De modo interessante, como que contornando quaisquer eventuais oposições, esse instrumento não fala propriamente em “violência de gênero”, mas em “violência doméstica”, elencando em seus artigos as instituições estatais responsáveis por acolher denúncias, proteger vítimas e punir agressores.

---

<sup>21</sup> Aquí, neste subnível do plano, “violência baseada em gênero” designa “una manifestación de discriminaciones, desigualdades y asimetrías de poder, generalmente de los varones sobre las mujeres, por lo que se ejerce una violencia sobre éstas por el solo hecho de ser mujeres” (Paraguay, 2009, p. 22).

Em sua avaliação dos cinco anos pós-Beijing,<sup>22</sup> as feministas da CMP consideravam a Lei 1600 um “avanço legal”, mas com a seguinte reserva: “as maiores dificuldades estão vinculadas à escassez de investigações sobre o tema, ao registro dos casos de violência e, especialmente, à aplicação das medidas jurídicas para levar adiante as denúncias” (Martínez, O., 2001, p. 72).<sup>23</sup> Essas reservas quanto à aplicação da lei e proteção das mulheres se reproduzem, adiante, nas recomendações do Comitê CEDAW ao Estado paraguaio.

El Comité exhortó al Estado parte a que estableciera albergues y otros servicios para las víctimas de la violencia. El Comité invitó al Estado parte a que redoblara sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, especialmente los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] e inculcar[les] la idea que la violencia era [...] inadmisible y constituía una discriminación contra la mujer (Comité CEDAW *apud* Cladem PY, CMP, CDE, 2005, p. 216-217).

Dotado de formas discriminatórias e sexistas de classificação,<sup>24</sup> o Estado paraguaio contava com uma lei contra a violência doméstica, mas não tinha uma infraestrutura de proteção afinada ao instrumento sensível a tal forma de violência; quer dizer, embo-

---

<sup>22</sup> Cf. *Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000: informe no gubernamental* (CMP, 2001).

<sup>23</sup> Crítica similar aparece no relatório anual da Codehupy, importante articuladora civil paraguaia de organizações de defesa dos direitos humanos; “Las diferentes administraciones responsables de registrar los casos de violencia contra las mujeres utilizan soportes y definiciones distintas, con lo cual metodológicamente es imposible cuantificar la magnitud del problema” (Martínez, Santaella, 2002, p. 148).

<sup>24</sup> Cf. “Una investigación realizada sobre el tema releva [...] trato discriminatorio hacia la mujer: ‘[...] Las mujeres víctimas son objeto de interrogatorios improcedentes, donde se sienten juzgadas en lugar de apoyadas’ [...]. También se relevan datos que muestran cómo, en delitos de coacción sexual, la defensa del agresor se centra en la vestimenta de la víctima y en ataques a la vida personal de la misma” (Cladem PY, CMP, CDE, 2005, p. 78).

ra detivesse capacidade jurídica, lhe faltavam capacidades cognitivas e técnico-administrativas correlatas e necessárias à consecução daquela lei.

Ao mesmo tempo em que seguiram produzindo conhecimento,<sup>25</sup> com suas formas de investigação sobre a “violência doméstica e intrafamiliar”,<sup>26</sup> as feministas paraguaias forjaram pontes e arenas de interação com funcionários públicos e, especialmente, com operadores de justiça e polícia para dar conta de tal limitação cognitiva. A primeira dessas pontes foi a redação do *Manual de la Ley 1600/00. ‘Contra la violencia doméstica’: explicación y aplicación*, desenvolvido pela advogada feminista Clara Rosa Gagliardone Rivarola. Em seu parágrafo de abertura, afirma que a “violência é um fenômeno ‘normal’ dentro da estrutura familiar, de acordo com os dados estatísticos. Está apoiada em valores culturais nascidos de uma concepção hierárquica, onde as relações abusivas se dão, preferentemente, pela relação sexo/gênero e idade” (Gagliardone, 2002, p. 5). Todo o trabalho argumentativo do Manual se centra em desnaturalizar a violência dentro de casa: “é muito difícil falar de violência no lar” “muitas pessoas a justificam ou a negam”; “a sociedade acha que, apesar dos milhares de casos registrados, o lar é um lugar seguro”. Quer dizer, a generificação se dá aí *via* sensibilização dos esquemas intelectivos dos operadores a quem se dirige o manual, não só pelo caminho narrativo argumentativo, mas também pelo conjunto de normativas internacionais ao qual o Estado paraguaio aderiu ao longo da década de 1990.<sup>27</sup>

Outra forma pela qual o feminismo paraguaio interpelou a aplicação da Lei 1600 foi o *Guía de capacitación ‘Género, acceso a la*

<sup>25</sup> Cf. Perissinotto e Szwako (2017).

<sup>26</sup> Ver C. Soto, M. González y M. Elías (2003), *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*, publicada pelo Centro de Documentación y Estudios (CDE).

<sup>27</sup> Como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher, também chamada de ‘Convenção do Belém do Pará’, sancionada no país em 1995.



*justicia y violencia contra las mujeres' para operadores y operadoras de justicia* (Cladem PY, 2008), elaborado por Cladem Paraguay em aliança com agências do Judiciário e do Executivo,<sup>28</sup> bem como apoio de organizações civis e do sistema internacional.<sup>29</sup> A ideia de 'gênero' é, a um só tempo, "ponto de partida", 'base' e "eixo transversal" do guia. Seu objetivo é "articular, en un nivel teórico y práctico, los [tres] ejes 'Género, acceso a la justicia y violencia contra las mujeres' [...] en la capacitación a operadores y operadoras de justicia" (*idem*, 2008, p. 8). Nesse sentido, à diferença do *Plan* de saúde sexual e reprodutiva, o guia não se inscreve em âmbito normativo; à semelhança do manual, ele interpela o esquema classificatório (e, não raro, discriminatório) daqueles funcionários que conformam a burocracia de rua *vis-à-vis* a casa – se e quando violenta. Para que a Lei 1600 ganhe força, o guia lhes capacita cognitivamente, isto é, torna inteligível a "cultura patriarcal que opera a través de mitos y prejuicios en los operadores y operadoras de justicia que minimizan la gravedad del problema y buscan dejar de lado medidas pertinentes. En muchos casos revictimizan a la mujer y refuerzan la opresión" (*idem*, 2008, p. 32).

O ritmo da generificação estatal específica e relativamente às políticas de combate à violência contra as mulheres seguiu caminho consistente, apesar de tortuoso e limitado em seu alcance. Nos âmbitos Executivo e Judiciário, os Ministérios da Mulher, do Interior (polícia nacional), e da Saúde, bem como a Corte Suprema de Justiça, têm conjugado esforços que desaguam

<sup>28</sup> Cf. "Son varias las dependencias vinculadas con la justicia que participan en este emprendimiento conjunto. Entre ellas, podemos nombrar a la Dirección de Derechos Humanos del Poder Judicial y al Área de Género de esa Dirección, al Ministerio Público y al Ministerio de la Defensa Pública. El planteamiento es convertir en obligación de los operadores y operadoras de justicia del país el derecho a la educación en derechos humanos" (Cladem PY, 2008, p. 5).

<sup>29</sup> Cf. "Nuestra gratitud a la Fundación Kuña Aty [...] así como también al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), por respaldar este emprendimiento" (Cladem PY, 2008, p. 4).

em ações como o Plan Nacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres, o Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de Víctimas de Violencia de Género, Doméstica e Intrafamiliar e o Comité Interinstitucional de Atención Integral de la Violencia por Razones de Género, para citar apenas alguns. Quanto à incapacidade metodológica do Estado paraguaio em registrar e mensurar esse fenômeno violento, vale mencionar a criação, entre 2010 e 2012, de um Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia Basada en Género, cujos resultados são, porém, mui limitados aos olhos das organizações feministas (Cf. Gonzalez, 2015a).

Bem mais recente, a única inovação institucional que teve fôlego e ambição maiores que a Lei 1600 foi a “Ley de Protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia” (5777/2016), também conhecida no país como a “Ley por Ellas”. Sua principal contribuição é a tipificação da noção de ‘feminicídio’ ou de “violência feminicida” (art.6º). A primeira versão do anteprojeto desta lei foi proposta, em 2012, pelo então recém-criado Ministério da Mulher e por sua ministra,<sup>30</sup> Gloria Rubin. Com a dupla concepção de dar enfoque global ao fenômeno e tipificar o feminicídio,<sup>31</sup> a proposta de 2012 foi duramente criticada e rejeitada por militantes feministas e também pelas câmaras do Poder Legislativo.<sup>32</sup> Em 2014, modificado com contribuições feministas, o anteprojeto é

<sup>30</sup> Em 2012, após o impeachment de F. Lugo, a Secretaria da Mulher mudou de *status* e de nome, se tornando o Ministério da Mulher.

<sup>31</sup> Uma das raízes intelectuais dessa figura jurídica no país é a própria Rubin; veja G. Rubin e A. Maciel (2005) ‘*El Señor es contigo...’ Feminicidio en Paraguay.*

<sup>32</sup> Cf. “Aparte de objetar la falta de participación de las organizaciones de mujeres en una iniciativa legislativa de gran importancia, el proyecto presentado por los poderes del Estado fue criticado por ser considerado muy extenso, de poca aplicabilidad, por crear definiciones desconociendo las que ya están establecidas en instrumentos internacionales y son parte del marco legal paraguayo, y por establecer una excesiva judicialización de los casos de violencia; además, crea numerosa instancias y no determina de dónde provendrán los presupuestos necesarios para implementar las medidas incluidas en el proyecto, entre otras críticas señaladas en diversos espacios que organizaciones sociales generaron para discutir dicho proyecto” (Gonzalez, 2015a, nota 108).

reapresentado por Rocio Casca, deputada aliada e presidenta da Comissão de Gênero da Câmara dos Deputados, sendo desta vez criticado tanto “por legisladoras y legisladores como por parte de sectores [...] relacionados a grupos conservadores y de iglesias. Los principales puntos en cuestión se refieren a la inclusión de la palabra género [...] [y] algunos tipos de violencia como [...] la violencia feminicida” (Gonzalez, 2015b, p. 408).

A versão aprovada ao final de 2016 ficou sem menção a ‘gênero’. Nesse sentido, a trajetória legislativa da “Ley por Ellas” está inscrita numa linha de vitórias parciais do conservadorismo naquele país.<sup>33</sup> Vitória das organizações e alianças do movimento fundamentalista cujo contraenquadramento tem tentado fazer da ideia de ‘gênero’ uma ‘ideologia’ (uma suposta “ideologia de gênero”)<sup>34</sup> e cujos resultados e esforços chegaram, naquele mesmo ano, à proposta de uma “Bancada Parlamentar pela Vida e pela Família”. Essa vitória foi, porém, parcial. Se a ideia de ‘gênero’ não permeou a lei, as feministas conseguiram, nas disputas textuais e discursivas travadas nas antessalas legislativas com apoio de suas aliadas e frente ao contraenquadramento, emplacar seus ideais tirando da “Ley por Ellas” medidas de proteção de lógica familista e revitimizante, típica das medidas de viés conciliador. Tortuosa, a generificação segue com avanços e limites: avanços centrados no arco de alianças e interações feministas e limites impostos pela força do contramovimento religioso.

<sup>33</sup> Cf. “Entre 2004 y 2010, se discutió una serie de proyectos de ley en el Parlamento paraguayo en materia de derechos sexuales, reproductivos y no discriminación en todas sus formas. Estos proyectos son: (1) ley que crea un programa de prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores; (2) de salud sexual, reproductiva y materno perinatal; (3) contra todas formas de discriminación; y (4) marco rector pedagógico sobre educación de la sexualidad. Ninguna de estas iniciativas ha sido aprobada, gran parte como resultado de la presión de grupos conservadores mediante una articulada campaña de desinformación” (Négrete, 2015, nota 2).

<sup>34</sup> Para uma das raízes latino-americanas intelectuais da ideia de “ideologia de gênero”, ver [www.staffcatholic.net/archivos/lexicon/ideologiadegenero.pdf](http://www.staffcatholic.net/archivos/lexicon/ideologiadegenero.pdf).

## Conclusões

A observação dos caminhos intelectivos da noção de ‘gênero’ por meio da reconstrução das ações e interações feministas permite reconhecer a riqueza da aproximação entre os debates da virada ideacional e de institucionalização de demandas dos movimentos sociais em políticas públicas. De um ponto de vista mais amplo, se nota como o notório *déficit* na capacidade instalada, seja na saúde pública ou no combate à violência contra a mulher, modula a ação das organizações feministas e suas coalizões. Mais especificamente, no contexto de Beijing, a forma pela qual o ‘gênero’ desempenhou função identitária é, simultaneamente, significativa da unificação de um ‘nós’ feminista, de uma demanda feita ao Estado paraguaio, bem como de modelos de sociedade e de Estado alternativos aos vigentes. Ora, à ênfase demasiado identitária do debate dos chamados novos movimentos sociais escapa a sobreposição contextual de lógicas estratégicas e simbólicas da ação dos movimentos. À la Campbell, é dessa mesma dimensão expressiva que tratam as tensões e oposições entre enquadramento e contraenquadramento, entre coalizões pró-‘gênero’ e contra ele. Observando-se as reações antifeministas desde Beijing até hoje, é possível notar como a generificação das políticas públicas parece colocar, não em jogo, mas em xeque alguns dos mais nobres, e mais bélicos, sentimentos públicos paraguaios – ao menos, segundo os discursos do contramovimento religioso.

Do ponto de vista analítico, os casos de generificação da política de combate à violência contra a mulher e de direitos sexuais e reprodutivos permitem extrair uma aposta heurística preñe de consequências: no âmbito da diferenciação interna à noção de capacidade estatal dividida entre capacidades político-relacionais e técnico-administrativas, nos é possível sugerir o discernimento do aspecto cognitivo das capacidades. O caso das formas de sensibilização e conscientização de operadores e operadoras de justiça com

relação à primeira lei de combate à violência contra a mulher no Paraguai encerra adequadamente os limites de uma noção de capacidade estatal que não leve em conta os esquemas mentais de classificação de quem opera os mecanismos de justiça e que, portanto, faz ou não faz valer tais mecanismos. É mais: queremos sugerir que a noção de capacidade cognitiva não pende analiticamente para o lado técnico-administrativo nem pende ao político-relacional; ao contrário, ligada a ambos, a capacidade cognitiva (isto é, a condição intelectual para a apreensão de determinadas questões e soluções práticas e para a elevação delas ao domínio de intervenção público-estatal) parece operar como uma espécie de elo entre as dimensões relacional e administrativa. Quer dizer, a construção de capacidades cognitivas é, para nós, parte constitutiva seja das coalizões e redes das quais os movimentos sociais fazem parte na concepção e formulação de determinadas políticas (sobretudo, as políticas sociais), seja dos leques e instrumentos pelos quais se dão a consecução dessas mesmas políticas. Fica, pois, sugerida às análises dedicadas a interações, ideias e institucionalização, a nossa proposta de testar os limites e alcances da compreensão da capacidade cognitiva como dimensão também explicativa das dinâmicas e interações pelas quais movimentos sociais transformam seus ideais e demandas em políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia *et al.* Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Revista Estudos Feministas*, 2003, v. 11, n. 2, pp. 541-575.

BERMAN, Sheri. *The Social Democratic Moment*. London: Harvad University Press, 1998.

BLYTH, Mark. Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 1997, v. 29, n. 2, pp. 229-250. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/422082?origin=crossref>>.

CAMPBELL, John. L. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 1998, v. 27, n.3, pp. 377-409.

CHIN-QUEE, Dawn. In Paraguay, Both IUDs and Contraceptive Pills come with 'Strings Attached'. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2004, v. 16, n. 2, pp. 144-147.

CLADEM PARAGUAY. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay. *Guía de capacitación 'Género, acceso a la justicia y violencia contra las mujeres para operadores y operadoras de justicia'*. Asunción: Cladem, 2008.

CLADEM PARAGUAY; CMP; CDE. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay; Coordinación de Mujeres del Paraguay y Centro de Documentación y Estudios. *Informe Sombra CEDAW: vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Cladem; CMP; CDE, 2005.

CMP. Coordinación de Mujeres del Paraguay. *Mujeres paraguayas camino a Beijing/Kuñã Paraguay Beijing Rapere: documento no gubernamental del Paraguay para el Foro Internacional sobre la Mujer de Beijing 95*. Asunción: [s.n.], 1994.

CMP. Coordinación de Mujeres del Paraguay. *Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000: informe no gubernamental*. [s.l.: s.n.], 2001.

CODEHUPY. Síntesis de las recomendaciones. In: Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2003*. Asunción: Codehupy, 2003.

ECHAURI, Carmen *et al.* *Hacia una presencia diferente: mujeres, organización y feminismo*. Asunción: CDE, 1992.

FRANCO, Jean. The Gender Wars. *NACLA Report on the Americas*, 2 abr. 1996. Disponível em: <<http://www.hartford-hwp.com/archives/42a/038.html>>.

GAGLIARDONE, Clara Rosa. *Manual de la Ley 1600/00 'Contra la violencia doméstica': explicación y aplicación*. Asunción: Proyecto RedCidem; Secretaría de la Mujer, 2002.

GONZALEZ, Myrian. Un Estado violento para las mujeres: sin voluntad política ni presupuestos para erradicar la violencia de género. In: Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, 2015b, pp. 403-420.

GONZALEZ, Myrian. Violencia contra la mujer. In: CDE; Cladem PY; CMP; Codehupy; EFC. *Paraguay a 20 años de Beijing 1995: informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer*. Asunción: ONU Mujeres, 2015a. Disponível em: <[http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/12/libro-BEIJING-WEB\\_CD.pdf](http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2015/12/libro-BEIJING-WEB_CD.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.

HAY, Colin. Narrating Crisis: The Discursive Construction of the 'Winter of Discontent.' *Sociology*, 1996, n. 30, pp. 253-277.

JACOBS, Alan. M. Process-tracing the Effects of Ideas. In: Bennett, Andrew; Checkel, Jeffrey (Ed.) *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015, pp. 41-73.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Essex: Pearson, 2014.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Funag/IBRI, 2001.

LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Peter. European Union Gender Policy Since Beijing. Shifting Concepts and Agendas Europe. In: Verloo, Mieke (Org.). *Multiple Meanings of Gender Equality in Europe*. Budapest: Central European University Press, 2007.

MARTÍNEZ, Esperanza. Derecho a salud. In: Codehupy. *Informe de Derechos Humanos 2001*. Asunción: Codehupy, 2001.

MARTÍNEZ, Ofelia. La violencia contra la mujer. In: CMP. *Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000: informe no gubernamental*. Asunción: CMP, 2001, pp. 71-86.

MARTÍNEZ, Ofelia; SANTAELLA, Encarnación. Derechos de las mujeres: avances legislativos sin cambios culturales. In: Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2002*. Asunción: Codehupy, 2002, pp. 143-166.

MELUCCI, Alberto. *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

MONTÓRFANO, María Gloria. La salud en Paraguay: ¿retrocedió como derecho? De la teoría a la práctica: una brecha que afecta a la población (Derecho a la salud). In: Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, 2015, pp. 149-164.

MMP. Multisectorial de Mujeres del Paraguay. *Críticas y sugerencias al Capítulo 9: promoción de la mujer del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 89/90*. Asunción: MMP, 1989.

MMP; CMP. Multisectorial de Mujeres del Paraguay; Coordinación de Mujeres del Paraguay. *Bases para el proyecto de ley para la Secretaría de la Mujer*. Asunción: [s.n.], 1991.

NARVÁEZ, Carmen. *Sistematización de la experiencia del Comité DAIA Paraguay*. Washington: Futures Group; Health Policy Project, 2012.

NEGRETE, Martín. Universalizar los DDHH de las personas que viven con VIH, un nuevo desafío para los próximos años (Derechos de las personas viviendo con VIH y Sida). *In: Codehupy. Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, 2015, pp. 71-84.

OMS. Organización Mundial da Saúde. *Planificación familiar: um manual mundial para provedores*. 2011. Disponível em: <[http://www.who.int/reproductivehealth/publications/family\\_planning/9780978856304/es/](http://www.who.int/reproductivehealth/publications/family_planning/9780978856304/es/)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

PERISSINOTTO, Renato. SZWAKO, José. Movimentos sociais como teóricos políticos. *Lua Nova*, 2017, n. 102, pp. 231-263.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 2016, v. 24, n.58, pp. 121-143.

RODRÍGUEZ-ALCALÁ, Guido. *Ideologia autoritária*. Trad. Luiz Moreira e Marcela Quinteros. Brasília: Funag/IPRI, 2005. (Coleção América do Sul)

RUBIN, Gloria; MACIEL, Alejandro. *‘El Señor es contigo...’ Femicidio en Paraguay*. Asunción: Fundación Kuña Aty, 2005.

SCHMIDT, Vivien A. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’. *European Political Science Review*, 2010, v. 2, n. 1, pp. 1-25.

SOTO, Clyde; GONZALEZ, Myrian; ELÍAS, Margarida. *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*. Asunción: CDE, 2003.

SZWAKO, José. ‘Del otro lado de la vereda’: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial. 2012. 440 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SZWAKO, José. O ‘mau desempenho’ de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia. *Opinião Pública*, 2014, v. 20, n.1, pp. 132-155.

WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*, 2005, v.12, n.3, pp. 321-343.

ZUCCOLILLO, Carolina Rodriguez. *Língua, nação e nacionalismo: um estudo sobre o guarani no Paraguai*. 2000. 254 p. Tese (Doutorado em Linguística) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.



## DOCUMENTOS OFICIAIS

ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing* (4-15 sep. 1995). A/CONF.177/20/Rev.1. Nova York: ONU, 1995. Disponível em: [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf).

PARAGUAY. República del. *Plan Nacional de Salud Reproductiva. Versión post-Cairo*. 1997a. Disponível em: [www.unfpa.org.py/subprogramas/salud/index.php](http://www.unfpa.org.py/subprogramas/salud/index.php). Acesso em: 4 abr. 2017.

PARAGUAY, República del. *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1997-2001*. Asunción: Secretaría de la Mujer; Presidencia de la República, 1997b.

PARAGUAY, República del. *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2003-2008*. 2003. Disponível em: [www.unfpa.org.py/download/pdf\\_pnsr.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/pdf_pnsr.pdf). Acesso em: 11 abr. 2017.

PARAGUAY, República del. *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2009-2013*. 2009. Disponível em: [www.cepep.org.py/archivos/Plan%20Nacional%20SSR.pdf](http://www.cepep.org.py/archivos/Plan%20Nacional%20SSR.pdf). Acesso em: 15 abr. 2017.

PARAGUAY, República del. *Plan de Igualdad e no Discriminación en la Función Pública*. 2011. Disponível em: [www.sfp.gov.py/sfp/archivos](http://www.sfp.gov.py/sfp/archivos). Acesso em: 15 maio 2017.

PARAGUAY, República del. *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2014-2018*. 2014. Disponível em: <http://www.cepep.org.py/archivos/PNSSR2014.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

STP. Secretaría Técnica de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*. [s.l.; s.n.], 1989-1990.