

Del avance a la reacción conservadora: la política nacional sobre derechos de las mujeres y su impacto en la movilización legal a nivel local bajo los gobiernos de Lula/Dilma y Bolsonaro¹

From Progress to Conservative Reaction: The National Policy on Women's Rights and its Impact on Local Legal Mobilization under the Lula/Dilma and Bolsonaro Governments

Cecília MacDowell Santos²
Luanna Tomaz de Souza³

Resumen

En este artículo examinamos cómo la política nacional brasileña sobre los derechos de las mujeres, particularmente en relación con la violencia de género, enfrentó un proceso de reacción conservadora o *backlash* durante el gobierno de Bolsonaro (2019-2022),

Abstract

In this paper, we examine how the Brazilian national politics on women's rights, particularly relating to violence against women, changed and faced a backlash during Bolsonaro's government (2019-2022), and how the federal politics impacted legal mo-

¹ Trabajo recibido: 27 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

² Profesora de Sociología en la Universidad de San Francisco e Investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra. Doctora en Sociología (UC Berkeley) y Magíster en Derecho (Universidad de São Paulo). Correo electrónico: santos@usfca.edu

³ Profesora de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Doctora en Sociología del Derecho (Universidad de Coimbra) y Magíster en Derecho (UFPA). Directora Asociada del Instituto de Ciencias Jurídicas de la UFPA, Coordinadora de la Clínica de Atención a la Violencia y Coordinadora del Grupo de Investigación sobre Derecho Penal y Democracia. Correo electrónico: luannatomaz@hotmail.com

y cómo la política federal impactó la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local. Comparamos los programas y el discurso de Bolsonaro sobre los derechos de las mujeres con los de los expresidentes Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). Luego examinamos sus impactos a nivel local. La ciudad de Belém, en el norte de Brasil, sirve como caso de estudio. Además de analizar los planes nacionales para combatir la violencia contra las mujeres, nos basamos en entrevistas con actrices feministas gubernamentales y no gubernamentales locales para comprender la dinámica de la relación entre la movilización legal a nivel federal y local. Abordamos la movilización legal como estrategias múltiples que van más allá del litigio, llevadas a cabo tanto por organizaciones gubernamentales como no gubernamentales. Argumentamos que el discurso federal reaccionario sobre los derechos de las mujeres impacta la movilización legal a nivel local pero no la determina. Las organizaciones locales están bajo la jurisdicción de estados y ciudades y pueden desarrollar estrategias de movilización legal en ese contexto.

Palabras clave: Derechos de las mujeres; federalismo y política subnacional; movilización legal; Gobierno de Bolsonaro.

bilization for women's rights at the local level. We compare Bolsonaro's programs and discourse on women's rights with those of former presidents Lula (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). We then examine their impacts at the local level. The city of Belém, in the North of Brazil, serves as a case-study. In addition to national plans to combat violence against women, we rely on interviews with local governmental and non-governmental feminist actors to understand the dynamics of the relationship between federal and local legal mobilization. We approach legal mobilization as multiple strategies that go beyond litigation, carried out by both governmental and non-governmental organizations. The federal reactionary women's rights discourse impacts legal mobilization at the local level but does not determine it. The local organizations are under the jurisdiction of states and cities and can develop legal mobilization strategies in that context. We engage with the literature on progressive women's movements and reactionary (anti-gender) counter-movements.

Keywords: Women's rights; federalism and subnational politics; legal mobilization; Bolsonaro government.

Introducción

«Cuando ellos hablan de política para mujeres, ¿de qué mujeres hablan? ¿Qué familia? Todos los avances van a la basura, como el tema trans. Esta señora Damares terminó haciendo un flaco favor en el sentido de que vamos a necesitar mucha energía para poder derrumbar esta trampa en la que está metido Brasil. Ella dijo, después de un episodio de violencia sexual en Marajó que las niñas estaban sin bragas y por eso propuso una fábrica de bragas».⁴

⁴ Eneida Canêdo Guimarães dos Santos, União Brasileira de Mulheres, primera coordina-

Este extracto de una entrevista con una activista feminista en el estado de Pará ilustra el tipo de enfoque moralista sobre la violencia sexual contra las niñas y niños y la falta de un plan político para combatir la violencia contra las mujeres en Brasil bajo la administración del presidente de extrema derecha Jair Messias Bolsonaro (enero de 2019 a diciembre de 2022). La ministra Damares Alves fue jefa del Ministerio de la Familia, Mujer y Derechos Humanos.⁵ Visitó el estado de Pará en 2019 para abordar el problema de la violencia sexual que enfrentan las niñas en las zonas ribereñas más pobres de la isla de Marajó, en la región amazónica. La respuesta de Damares Alves fue proponer la creación de una fábrica para producir y suministrar bragas a niñas empobrecidas. No se negó el problema de la violencia sexual, pero se ignoraron sus dimensiones estructurales.

En este artículo, examinamos cómo la política nacional sobre los derechos de las mujeres, particularmente la relacionada con la violencia de género, enfrentó un proceso de *backlash* o reacción conservadora durante el gobierno de Bolsonaro, y cómo la política federal sobre los derechos de las mujeres impactó la movilización legal a nivel local. Basándonos en el trabajo de Michael McCann (2008) sobre movilización legal, abordamos esta práctica jurídica en un sentido amplio, que incluye múltiples estrategias y tácticas para utilizar la ley y reclamar derechos, más allá del litigio. La movilización legal puede tener lugar tanto dentro como fuera del Estado. También la llevan a cabo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Para comprender cómo cambió la política sobre los derechos de las mujeres y la violencia contra las mujeres durante el gobierno de Bolsonaro, la comparamos con la de las administraciones anteriores de los ex presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores), elegidos por dos mandatos (2003-2006; 2007-2010) y Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores), también elegida por dos mandatos (2011-2014; 2015-2016) pero destituida en 2016. El vicepresidente Michel Temer (PMDB-Partido Demócrata Brasileño) asumió la presidencia

dora de la Coordinadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, miembro del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 20 de diciembre de 2022.

⁵ Para más detalles, ver: «Damares justifica abuso de meninas por falta de calcinhas» *Carta Capital*, 25/7/2019. Damares Alves dejó el gobierno en 2022 para postularse al Senado en las elecciones de octubre de 2022.

desde agosto de 2016 hasta diciembre de 2018. Examinamos cómo el discurso sobre los derechos de las mujeres cambió a lo largo del tiempo, particularmente bajo la administración de Bolsonaro. Además de los planes nacionales para combatir la violencia contra las mujeres, también seleccionamos, como indicador del tipo de política sobre los derechos de las mujeres, el financiamiento y los recursos para los planes y programas federales sobre violencia doméstica contra las mujeres.

Seleccionamos la ciudad de Belém, capital del estado de Pará, la ciudad económicamente más desarrollada de la región amazónica, en el norte de Brasil, para examinar los impactos de la política federal de derechos de las mujeres en la movilización legal sobre esta área de derechos a nivel local. Si bien Brasil es un país grande y una ciudad no representa todo el territorio, utilizamos el estudio de caso de Belém para ilustrar los impactos de la política nacional en la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local. Mientras Belém es una ciudad alejada del centro hegemónico de Rio de Janeiro y São Paulo, en el sudeste de Brasil, tiene relevancia en el panorama nacional. En Belém, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se reunió en 1994 e adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, conocida como «Convención de Belém do Pará».

Además de su posición central en la región amazónica, Belém tiene una de las redes de servicios más completas del país para el combate al problema de la violencia contra la mujer. Nos centramos en tres tipos diferentes de organizaciones para examinar los impactos de la política nacional y la relación entre los actores políticos federales y locales: una clínica jurídica que aborda la violencia contra las mujeres en la Universidad Federal de Pará (UFPA); la coordinación de derechos de las mujeres de la ciudad de Belém; y la coordinación de derechos de las mujeres del estado de Pará. Además, seleccionamos tres organizaciones no gubernamentales históricamente involucradas en los movimientos de mujeres en el estado de Pará: União Brasileira de Mulheres; Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense; y Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade.

Los métodos que utilizamos para recopilar datos fueron de dos tipos. En primer lugar, nos basamos en investigaciones de archivos, recopilando informes y planes de acción sobre violencia contra las mujeres promulgados por los gobiernos nacionales desde la administración de Lula en 2003. También analizamos leyes federales y locales relacionadas

con el tema de la violencia contra las mujeres. En segundo lugar, realizamos un total de ocho entrevistas a las coordinadoras y miembros de las organizaciones seleccionadas para este estudio. También contamos con la participación y observación directa por parte de una de las coautoras de este artículo (Luanna Tomaz de Souza), coordinadora fundadora de la clínica jurídica de la UFPA.

Con base en nuestra investigación, encontramos que hubo un cambio significativo tanto en los discursos sobre los derechos de las mujeres como en el financiamiento de las políticas contra la violencia contra las mujeres durante la administración de Bolsonaro. Como han demostrado las académicas feministas brasileñas, el discurso de la administración de Bolsonaro fue antigénero y centrado en la familia, con una ideología basada en la familia nuclear, cishetoresexista y de clase media como norma (ABIA et al., 2021; Biroli, Machado y Vaggione, 2020; Campos y Bernardes, 2019; Corrêa y Kalil, 2020). El objetivo de la política de Bolsonaro no era privilegiar los derechos de las mujeres, sino proteger y reforzar este tipo de familia tradicional. La financiación y los recursos para programas contra la violencia contra las mujeres se redujeron drásticamente durante el gobierno de Bolsonaro (Campos y Bernardes, 2019; ABIA et al., 2021). Esto fue una reacción contra las anteriores políticas feministas sobre los derechos de las mujeres establecidas durante los gobiernos anteriores de Lula da Silva y Dilma Rousseff. No pretendemos que todas las demandas feministas hayan sido incorporadas a la agenda del gobierno federal durante las administraciones anteriores. Pero éstas estaban en diálogo con actoras del movimiento feminista y de mujeres, organizando foros y conferencias nacionales y locales para promover la participación y la sinergia entre actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal. Con la elección de Bolsonaro, hubo un cambio de la alianza al antagonismo, de los avances de los derechos de las mujeres a la reacción, de una política feminista y con enfoque de género a una política antigénero y familista (familia tradicional).

Si bien los estudios feministas brasileños sobre las políticas antigénero de Bolsonaro sirven como fuente para nuestra investigación, esperamos contribuir a esta investigación examinando los impactos de las políticas antigénero en la movilización legal a nivel local. También nos basamos en investigaciones existentes sobre el federalismo y las políticas públicas brasileñas (Hochman y Faria, 2012). Sin embargo, el impacto de la política federal en la política subnacional es complejo y nece-

sita ser investigado más a fondo en América Latina (Ruibal, 2018). Según las entrevistas que realizamos, la política nacional brasileña sobre los derechos de las mujeres puede moldear la política local, pero no necesariamente determina las prácticas locales de movilización legal. Los contextos políticos municipales y estatales y la política feminista son factores que deben ser considerados. Las organizaciones que seleccionamos para este estudio resistieron la política nacional antigénero bajo el gobierno de Bolsonaro. Continuaron movilizándose la ley para la protección de los derechos de las mujeres.

El artículo se divide en dos partes, además de la Introducción y la Conclusión. En la primera, abordamos la política nacional sobre derechos de las mujeres en los gobiernos Lula/Dilma y Temer/Bolsonaro. Esta parte incluye tres temas: el primero se centra en la política nacional de lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres en los gobiernos Lula/Dilma; el segundo se refiere al retroceso en materia de derechos en este campo que implicaron las medidas tomadas por el gobierno de Temer, el vicepresidente que reemplazó a Dilma Rousseff después del *impeachment*/golpe de estado; el tercer tema se centra en las políticas reaccionarias contra los derechos de las mujeres en el gobierno de Bolsonaro. La segunda parte del artículo aborda los impactos del gobierno de Bolsonaro en el movimiento por los derechos de las mujeres en la ciudad de Belém. En esta parte incluimos tres aspectos: el primero se centra en la Clínica Jurídica de Atención a la Violencia de la Universidad Federal de Paracá; el segundo se refiere a las coordinaciones estatales y municipales para la defensa de los derechos de las mujeres en el estado de Pará y en la ciudad de Belém, respectivamente; el tercero se centra en los movimientos de mujeres en Belém.

I. Política nacional sobre los derechos de las mujeres en los gobiernos de Lula/Dilma y de Temer/Bolsonaro

Política nacional para enfrentar la violencia doméstica contra las mujeres durante los gobiernos de Lula/Dilma

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) impulsó avances en la protección de los derechos de las mujeres en Brasil. En 2003, el gobierno creó la Secretaría Especial de Políticas para

Mujeres (en adelante SPM).⁶ Este nuevo órgano tenía rango ministerial, una mejora institucional en comparación con la secretaría nacional de derechos de la mujer que existía bajo la administración de Fernando Henrique Cardoso (PSDB-Partido Socialdemócrata Brasileño, 1995-1998; 1999-2002). La SPM jugó un papel clave y sin precedentes en la promoción de planes y programas nacionales para enfrentar la violencia contra las mujeres (Santos, 2015).⁷ Vinculado a la presidencia, también se creó un nuevo servicio de atención telefónica para dar visibilidad a este problema: el Servicio Central a las Mujeres - Llamada 180 (Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180).⁸

En 2004, la SPM organizó la I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM). El principal resultado de la conferencia fue la creación del I Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (I PNPM) (SPM, 2004). La Política Nacional sobre Violencia contra las Mujeres se lanzó en 2005, reafirmando los principios establecidos en el I Plan Nacional. Los principios más importantes fueron los siguientes: transversalidad (entre órganos y entre niveles de administración federal, estatal y municipal); interdisciplinariedad; integralidad (servicios integrales, no sólo criminalización de la violencia, por ejemplo). Hubo una amplia agenda de género para mejorar la legislación y crear una red de servicios en todo el país (SPM, 2011).

La Ley n° 11.340, conocida como Ley «Maria da Penha», fue promulgada en 2006 para abordar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres (Senado Federal, 2006). Fue la primera ley de este tipo en Brasil. En comparación con otros países de América Latina, Brasil fue uno de los últimos países de la región en establecer este tipo de legislación (Santos, 2010). Esta ley fue el resultado de la nueva política nacional sobre los derechos de las mujeres. La ley lleva el nombre de Maria da Penha Maia Fernandes, sobreviviente de un intento de asesinato por parte de su exmarido. En alianza con ONG feministas y de derechos humanos, su caso fue denunciado exitosamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁹

⁶ La SPM fue establecida por la Ley Provisional (Medida Provisória) n. 103, el 1 de enero de 2003, día en que el Presidente Lula asumió el poder.

⁷ Antes de la SPM, existía la Secretaría de Derechos de la Mujer (Secretaria dos Direitos da Mulher), que estaba vinculada al Departamento de Estado de Justicia (Ministério da Justiça).

⁸ Así fue establecido por la Ley n° 10.714, de 13 de agosto de 2003, y reglamentado por el Decreto n° 7.393/2010, que amplió sus competencias.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe no. 54/01, Caso núm. 12.051.

La Ley Maria da Penha fue una victoria histórica para los movimientos feministas y de mujeres en Brasil. La discusión y redacción de esta legislación fue el resultado de la movilización legal feminista llevada a cabo por la SPM y un consorcio de ONG feministas y expertas en el tema de la violencia doméstica en el país. Este consorcio fue establecido por el expresidente Lula (Barsted, 2006).

En 2007, un año después de la promulgación de esta ley, la SPM lanzó el Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra las Mujeres (en adelante, Pacto). Este Pacto consistió en un acuerdo nacional entre el gobierno federal, los estados y los municipios de todo Brasil para planificar acciones que consolidaran la Política Nacional sobre Violencia contra las Mujeres. El objetivo principal fue establecer procedimientos uniformes y políticas públicas integradas para enfrentar la violencia contra las mujeres en todo el país, de acuerdo con los principios de la Política Nacional y las necesidades de cada localidad (Souza, 2016).

El Pacto contribuyó a descentralizar la Política Nacional para Enfrentar la Violencia Contra las Mujeres en todo el país. Los veintiséis estados de Brasil firmaron este Pacto. Esto contribuyó en gran medida a la creación de políticas públicas a nivel estatal. Cada estado que firmó el Pacto debía presentar un plan indicando cómo se implementarían las directrices nacionales. Cada estado también debía crear un órgano encargado de las políticas para las mujeres, como una coordinación y un consejo de derechos de las mujeres (Souza, 2016).

En 2011 tuvo lugar la III Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, que dio lugar a la creación del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (PNPM) para el período 2013-2015, durante el primer mandato de Dilma Rousseff. El género fue una categoría que definió las políticas para las mujeres en diversas áreas de su gobierno. La cuarta y última Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres tuvo lugar en 2016, justo antes del *impeachment* a Dilma.

Estas conferencias nacionales fueron espacios fundamentales para fortalecer las redes de organizaciones y servicios en todo el país, además de promover un diálogo entre el gobierno y los movimientos feministas y de mujeres. Como recuerda Luanna Tomaz de Souza: «Tuvimos conferencias estatales, municipales y nacionales. Yo misma participé en estas conferencias a nivel municipal, estatal y nacional. Estas conferencias movilizaron a los movimientos, a la ciudad en su conjunto».¹⁰

¹⁰ Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculda-

En resumen, las administraciones de Lula da Silva y Dilma Rousseff contribuyeron a avances institucionales y normativos sin precedentes en relación con una agenda de género para la política sobre derechos de las mujeres. La alianza entre el gobierno y los movimientos feministas fue especialmente evidente en torno al tema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, los derechos reproductivos continuaron siendo un tema polémico y el gobierno no apoyó la demanda feminista de despenalizar el aborto. Los principales documentos nacionales sobre la política de los derechos de las mujeres fueron los siguientes: I PNMP - Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (Decreto n° 5.390, 8 de marzo de 2005); II PNMP (Decreto n° 6.387, 5 de marzo de 2008); y III PNMP, 2013-2015 (Decreto n° 7.959, 13 de marzo de 2013). Como resultado de esta política nacional sobre los derechos de las mujeres, hubo una expansión de los servicios para combatir la violencia contra las mujeres en todo el país (Santos, 2015).

Nuestras entrevistadas en la ciudad de Belém confirmaron que la política nacional sobre los derechos de las mujeres se construyó en diálogo con los actores locales y se lograron avances a pesar de que la red de servicios locales todavía presentaba dificultades y la violencia doméstica contra las mujeres seguía siendo un problema endémico y estructural. Según explica Márcia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordinación Estatal de las Mujeres de Pará:

«Tuvimos una Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres, la SPM, era una secretaria que promovió y fortaleció la acción y la integración también con el Consejo Nacional [de los Derechos de las Mujeres]. Conseguimos un instrumento de gestión, el Pacto para Combatir la Violencia contra las Mujeres. También logramos tener planes organizados en el ámbito del gobierno para que realmente hubiera una política de Estado».¹¹

de de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

¹¹ Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

El *impeachment*/golpe, el gobierno de Temer y el rechazo inicial contra los derechos de las mujeres

En 2016, el *impeachment*/golpe de estado que derrocó a la presidenta Dilma Rousseff,¹² la primera mujer electa para este cargo en el país, provocó una reacción contra los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres (Miguel, 2017). De hecho, el golpe tuvo un rostro misógino. Rousseff era una mujer divorciada y exprisionera política sometida a torturas durante la dictadura militar (1964-1985). Defendió los derechos de las mujeres y nombró a muchas funcionarias para dirigir los ministerios durante su administración. Sin embargo, fue acusada de no ser apta para la política, de ser fea, nerviosa, enojada, atributos que corresponden a los estereotipos y prejuicios de género de la sociedad brasileña. Cuando la Cámara de Representantes votó a favor de su *impeachment*, en una serie de actuaciones retransmitidas por la televisión nacional, los congresistas, en su mayoría hombres heterosexuales conservadores, votaron en nombre de sus «familias». El entonces congresista Jair Bolsonaro inclusive rindió homenaje al militar que había torturado a Rousseff (Possenti, 2018).

El entonces vicepresidente Michel Temer, que conspiró contra Dilma Rousseff, asumió la presidencia tras el *impeachment*. Inmediatamente exhibió a su esposa como el modelo femenino a seguir: una mujer joven, blanca, delgada, de clase alta y ama de casa.¹³ Temer nombró sólo a una funcionaria para el puesto más alto en los despachos ministeriales.

Además del aspecto simbólico de género que supone derrocar a una presidenta, el *impeachment* inició una nueva política y una reacción contra los derechos de las mujeres. Hubo un recorte presupuestario del 40% en los programas existentes para mujeres. El presupuesto de programas para la igualdad racial también tuvo una reducción del 42,2%. Hubo un recorte presupuestario del 56,7% para vivienda, entre otras cuestiones sociales.¹⁴ Aunque no todos los programas sociales abordan

¹² En 2016, Brasil enfrentó un proceso de *impeachment* con base legal cuestionable. Este golpe no consistió en un golpe de Estado clásico. Las rupturas institucionales no fueron claras. Fue un golpe con el apoyo del funcionamiento regular de instituciones que lo legitimaban, como los poderes Judicial y Legislativo (Braz, 2017).

¹³ «Marcela Temer: bela, recatada e «do lar», *Vêja*, 18/4/2016.

¹⁴ «Temer pede corte médio de 30% em programas sociais, mas verba para militares e agronegócio aumenta», *The Intercept*, 2/9/2016.

directamente las desigualdades raciales y de género, la población negra comprende más del 77% de las comunidades más pobres de la sociedad brasileña (IBGE, 2019), y la mayoría de ellas son mujeres (IPEA, 2011).

Además de los recortes presupuestarios, el nuevo gobierno desmanteló y degradó el estatus de la ex Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), la Secretaría de Igualdad Racial (SEPPPIR) y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH). Estas tres secretarías habían sido fusionadas por Rousseff en 2015, convirtiéndose en la Secretaría de la Mujer, Igualdad Racial y Derechos Humanos, este órgano tenía estatus ministerial y promovía una política progresista sobre los derechos de las mujeres, la igualdad racial y los derechos LGBTQI+. Temer la disolvió.

El gobierno de Bolsonaro, la guerra declarada contra el feminismo y el rechazo hacia los derechos de las mujeres

Tras la administración de Temer, el gobierno de Bolsonaro adoptó abiertamente un discurso contra las agendas de derechos humanos, feminista, antirracista y LGBTQI+. ¹⁵ Brasil tuvo entonces uno de los números más bajos del mundo de mujeres en cargos ministeriales. ¹⁶ Bolsonaro creó el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, estableciendo una agenda familista, conservadora y antigénero. La llamada «ideología de género» fue atacada por el gobierno de Bolsonaro (Correa y Kalil, 2020; Miskolci y Campana, 2017). Como sostienen Campos y Bernardes (2019), se trata de una ideología reaccionaria con una clara agenda antigénero. Por eso el gobierno de Bolsonaro restableció el ministerio de la mujer y los derechos humanos, pero lo nombró en singular («mujer»), añadió la institución «familia», también en singular, y mantuvo «derechos humanos» como expresión retórica, refiriéndose principalmente a «libertad de expresión» para promover un discurso contra los derechos humanos. En su primer día en el cargo, en enero de 2019, la entonces ministra Damares Alves, titular del Ministerio de la

¹⁵ La Fiscalía de São Paulo incluso inició una demanda contra el gobierno federal, por las declaraciones y acciones misóginas de Bolsonaro y sus ministros contra las mujeres, exigiendo reparaciones por «abuso de la libertad de expresión» («A misoginia do Governo Bolsonaro vai parar na Justiça», *El País*, 11/8/2020).

¹⁶ «La participación de mujeres en el gobierno Bolsonaro es una de las menores del mundo», *UOL*, 12/03/2019).

Mujer, Familia y Derechos Humanos, declaró: «Es una nueva era en Brasil: los niños visten de azul y las niñas de rosa».¹⁷

El movimiento contra la llamada «ideología de género» ha ganado terreno a escala global, particularmente en Europa y América Latina (Miskolci y Campana, 2017). Se trata de un campo discursivo basado en una ideología tradicional y transnacional con el objetivo de revocar los avances en materia de derechos de las mujeres, especialmente aquellos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos. Este discurso ha sido difundido por movimientos religiosos y conservadores. El término «ideología de género» fue utilizado por el entonces arzobispo Ratzinger (1997) en la década de 1990, y en documentos oficiales de la Iglesia Católica, en reacción a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. El discurso político sobre La «ideología de género» opera en la lógica de fenómenos que algunos autores llaman «pánico moral» para ocultar ciertos intereses políticos (Miskolci y Campana, 2017).

Como reacción contra la agenda de derechos de las mujeres de administraciones anteriores, el gobierno de Bolsonaro recortó recursos y desmanteló los programas existentes para las mujeres. Programas como la Casa de la Mujer Brasileña fueron desfinanciados en gran medida.¹⁸ Hubo recortes presupuestarios para servicios esenciales para combatir la violencia contra las mujeres, como el Disque 100 y la Central de Atención a las Mujeres. El Tribunal Federal de Presupuesto (Tribunal de Contas da União – TCU, 2020) investigó las deficiencias de las políticas públicas relacionadas con la igualdad de género y señaló que la falta de prioridad en esta área resultó en una reducción de 79% desde 2015 hasta 2020.¹⁹

El programa Disque 100 también se vio impactado por la redefinición de violaciones a los derechos humanos en abril de 2021. El nuevo Manual de Taxonomía de los Derechos Humanos, creado por el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, borró las palabras sexismo, lesbofobia, transfobia, el racismo y la diversidad de identidades de

¹⁷ «En vídeo, Damares dijo que ‘nova era’ começou: ‘meninos vestem azul e meninas vestem rosa’», *O Globo*, 3/01/2019.

¹⁸ «Damares diz ser impossível ministério manter casa da mulher brasileira», *Universa UOL*, 16/4/2019).

¹⁹ «Recursos para combate à violência contra a mulher caem 79% desde 2014», *Poder 360*, 20/8/2018).

género, invisibilizando múltiples formas de violencia contra las mujeres y las personas LGBTQI+. Subvirtiendo formas de violencia basadas en género, raza, clase social y discapacidad, el nuevo manual incluso redefinió la «ideología de género» como una violación de los derechos humanos, con el claro objetivo de promover la persecución política.²⁰

En este escenario, un número creciente de mujeres y personas LGBTQI+ enfrentaron situaciones de violencia. Datos del informe de 2019 del Consejo Nacional de Justicia (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2019) revelaron que aumentaron las denuncias en casos de violencia doméstica y familiar. También aumentó el número de llamadas al servicio Disque 180 (Ligue 180): en 2015 se recibieron 76.651 llamadas denunciando casos de violencia, un aumento del 44,74% respecto al número de llamadas de 2014 (SPM, 2016). En 2018, el número de denuncias saltó a 92.663 (MMFDH, 2018). El *Atlas da Violência* publicado en 2021 revela que hubo una reducción del 18,4% en la tasa de homicidios de mujeres entre 2009 y 2019. Sin embargo, durante este período, la violencia letal contra las mujeres aumentó en 14 de las 27 unidades de la federación. Además, la raza jugó un papel importante en el homicidio de mujeres: «En 2019, el 66% de las mujeres asesinadas en Brasil eran negras. En términos relativos, mientras la tasa de homicidios de mujeres no negras fue de 2,5, la misma tasa para las mujeres negras fue de 4,1» (IPEA, 2021, p. 38). En cuanto a la violencia contra las personas LGBTQI+, a pesar de la criminalización de las personas trans y la homofobia, según lo decidido por la Corte Suprema en 2019,²¹ Brasil siguió ubicándose como el primer país en número de asesinatos de personas trans.²²

Las limitaciones que enfrenta la red de servicios para combatir la violencia contra las mujeres también se agravaron debido a los recortes presupuestarios y al desmantelamiento de las políticas públicas en esta materia. La pandemia de Covid-19 y la falta de políticas nacionales para

²⁰ «Disque 100: manual criado por ministério de Damares prevê denúncias ‘por ideologia de gênero’», *O Globo*, 7/12/2021. Véase también «Ação no STF questiona uso do Disque 100 para perseguição política», CNTE, 10 de febrero de 2022.

²¹ El Supremo Tribunal Federal, en 2019, entendió que las conductas LGBTQifóbicas entran dentro de la clasificación de la Ley de Racismo hasta que el Congreso Nacional sancione una ley específica. (Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>).

²² Consultar el informe 2021 de Transgender Europe. (Disponible en: <https://transrespect.org/es/tmm-update-tdor-2021/>).

abordar eficazmente tanto la emergencia sanitaria como la violencia doméstica afectaron aún más a las mujeres. En 2021, más de 820.000 mujeres denunciaron situaciones de violencia en Brasil, un aumento del 203% en comparación con 2020 (ISD, 2022).

En 2019, el gobierno firmó el Pacto para la Implementación de Políticas Públicas para Prevenir y Combatir la Violencia Contra las Mujeres (Governo Federal, 2019). El objetivo de este Pacto fue coordinar acciones con las instituciones que lo firmaron. Sin embargo, no hubo claridad sobre las políticas a desarrollar y el pacto nunca se implementó.

II. Impactos del gobierno de Bolsonaro en Belém: clínicas jurídicas, coordinaciones en defensa de las mujeres y movimiento de mujeres

En este artículo, examinamos los impactos locales del gobierno de Bolsonaro en la movilización jurídica llevada a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales que han estado involucradas en la política sobre los derechos de las mujeres y en la red de combate a la violencia doméstica contra las mujeres en la ciudad de Belém. A partir de entrevistas con coordinadoras y miembros de cuatro organizaciones y movimientos de mujeres, mostramos que hubo un cambio gradual de un modelo de alianza y avances de los derechos de las mujeres, al antagonismo y la reacción contra los derechos de las mujeres durante el gobierno federal desde el *impeachment* a Dilma Rousseff y especialmente tras la elección de Bolsonaro.

A nivel estatal, en Pará estuvieron en el poder tres gobiernos entre 2005 y 2022, cada uno con su propia agenda política: Ana Júlia Carepa (Partido de los Trabajadores-PT), de 2007 a 2010; Simão Jatene (Partido Socialdemócrata-PSDB), de 2011 a 2018; Helder Barbalho (Partido Movimiento Democrático Brasileño-PMDB), de 2018 a 2022. En la ciudad de Belém, en este período estuvieron en el poder los siguientes gobiernos: Duciomar Costa (Partido Brasileño de los Trabajadores-PTB), de 2005 a 2008; Zenaldo Coutinho (Partido Socialdemócrata Brasileño-PSDB), de 2013 a 2016; Edmilson Rodrigues (Partido Socialismo y Libertad-PSOL), desde 2021. Además de la reacción contra las políticas federales sobre derechos de las mujeres, los cambios gubernamentales a nivel estatal y municipal tuvieron impactos en los recursos y las relaciones entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que abordan los derechos de las mujeres en la ciudad de Belém.

Clínica Jurídica de Atención a la Violencia en la Universidad Federal De Pará

Las clínicas jurídicas fueron creadas en la década de 1990, en los Estados Unidos, con el principal objetivo de cambiar la metodología tradicional de la educación jurídica. En las facultades de derecho, además de la creación de clínicas jurídicas en general, también se han creado clínicas jurídicas de derechos humanos. El movimiento para crear clínicas jurídicas en Brasil se expandió a principios del siglo XXI (Lapa, 2014). Las clínicas jurídicas de derechos humanos funcionan como programas de extensión o servicios.

La Clínica Jurídica de Atención a la Violencia (Clínica de Atenco à Violncia - CAV) fue creada en 2016. Tiene su sede en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pará (UFPA), una universidad pública financiada por el gobierno federal. Antes de su creación formal, esta clínica funcionó como un proyecto de extensión creado en 2008 por Luanna Tomaz de Souza, quien fue contratada como profesora de derecho en la UFPA en 2007. El objetivo de este proyecto era brindar asistencia jurídica a mujeres en situaciones de violencia. Las subvenciones federales disponibles para proyectos de investigación y extensión en universidades federales durante el gobierno de Lula permitieron la creación de este proyecto. Sin embargo, durante la administración de Dilma, hubo menos oportunidades de financiamiento federal. Esto se vio agravado por la crisis económica y el juicio político a Rousseff en 2016. Inspirada por clínicas jurídicas en otras universidades brasileñas, Souza decidió transformar su proyecto de extensión en el nuevo modelo clínico. Esto podría aumentar los subsidios y la coordinación con la red de clínicas jurídicas. Como explicó Souza, «algunas personas participaron del encuentro de clínicas de Brasil y pasaron a integrarse a la región amazónica. Después de eso, invertimos en mejorar el formato de la clínica».²³

El CAV es hoy un espacio para el aprendizaje académico de los estudiantes matriculados en la Facultad de Derecho. Los estudiantes brindan servicios jurídicos a la comunidad, basados en una asistencia jurídica humanizada y en los mecanismos del litigio estratégico (Souza, 2021). Desde esta perspectiva, las clínicas jurídicas son un ejemplo de prácticas

²³ Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenco à Violncia da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

de movilización legal. Los estudiantes juegan un papel importante en cada caso que defienden. También aprenden a desarrollar habilidades interdisciplinarias. Deben tratar con el público, atender a las personas en situaciones de violencia y al mismo tiempo aprender a considerarlas como sujetos de derechos.

El equipo de la CAV está compuesto por profesores y estudiantes de la Facultad de Derecho, además de profesores de las carreras de Trabajo Social y Psicología de la UFPA. Cuando trabajan en un caso concreto, los estudiantes reflexionan sobre posibles estrategias de resolución de conflictos y discuten colectivamente sus propuestas. Las diversas actividades de la clínica incluyen desde redactar un folleto a elaborar propuestas de ley, preparar protocolos, redactar peticiones para denunciar al gobierno y enviar denuncias al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otras actividades.

Los cambios en el gobierno federal con la elección de Bolsonaro tuvieron impactos tanto materiales como morales en el trabajo de la CAV. Como señaló Luanna Tomaz de Souza, «La universidad en su conjunto ha experimentado recortes de recursos. Hoy tenemos pocas becas y mucha gente que es voluntaria. Este es un problema en el funcionamiento de la clínica. Las políticas públicas para combatir la violencia en su conjunto están atravesando muchas dificultades».²⁴ Milene Veloso, profesora de psicología que forma parte del equipo de la CAV, explicó que cuando Bolsonaro asumió el poder se hizo más difícil hablar de violencia. De hecho, la violencia aumentó. En sus palabras:

«Creo que el cambio más importante que notamos es el aumento de la violencia y de los casos que atendemos. Pero lo peor que hizo este gobernador federal fue banalizar la forma en que abordan la situación de violencia. Este gobierno puso en duda todo nuestro trabajo anterior. A pesar de las dificultades, íbamos avanzando. Al menos fue una sensación que tuve, que la gente venía avanzando dentro de la clínica, dentro de la Universidad, con todos nuestros desafíos. Recuerdo que la clínica tenía mucho más vigor en cuanto a participación».²⁵

²⁴ Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

²⁵ Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

Souza también señaló que hubo un cambio en la agenda con la ampliación del debate sobre la ideología de género: «Antes hablábamos mucho de género, de feminismo, de sexualidad. Hoy en día, nos piden más que hablemos [en seminarios] sobre feminicidio, sobre cómo denunciarlo, entonces la agenda ha cambiado un poco».²⁶

Milene Veloso confirmó que «Es difícil discutir la cuestión de los derechos humanos. Empezamos a ser vistos como alguien que defiende a los criminales. Esto ya era difícil y se volvió aún más desafiante. Los profesionales de los servicios sociales y de la psicología están sufriendo especialmente estas consecuencias. Mucho sufrimiento en el trabajo. La dificultad para atender a las personas que sufren violencia y el no saber qué hacer, adónde ir, el sentimiento de impotencia, la falta de estructura».²⁷

Durante el gobierno de Bolsonaro, el funcionamiento de las clínicas jurídicas se vio muy obstaculizado, dados los recortes provocados en las universidades federales. En las Universidades Públicas Federales se bloqueó el 14,54% de los recursos de financiamiento. En la Universidad Federal de Pará (UFPA), esto equivaldría a la pérdida de R\$ 28 millones de presupuesto, sin contar el bloqueo de alrededor de R\$ 3 mil millones en fondos destinados a la ciencia, incluyendo los recursos del Fondo Nacional de Ciencia y Desarrollo Tecnológico (FNDCT) que, por ley, debe aplicarse exclusivamente al financiamiento de la investigación científica y tecnológica en el país. Estos recursos son los que impulsan los laboratorios y clínicas universitarias.²⁸

En este período, el financiamiento de la CAV fue mantenido a través de trabajo voluntario y recursos donados por parlamentarios locales. Eso reafirma la necesidad de profundizar la comprensión de la relación local-federal en estas políticas. Por otro lado, se puede observar cómo las clínicas jurídicas pueden ser un espacio para la producción de nuevas formas de educación jurídica, incluso desde una perspectiva fe-

²⁶ Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

²⁷ Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

²⁸ «UFPA emite nota sobre o bloqueio no orçamento das universidades federais», 27/5/2022 (disponible en: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/13659-ufpa-emite-nota-sobre-o-bloqueio-no-orcamento-das-universidades-federais>).

minista, confrontando los conocimientos tradicionales y provocando importantes puntos de tensión (Souza y Campos, 2023).

Coordinaciones municipales y estatales en defensa de la mujer

Además de la CAV, también seleccionamos las coordinaciones municipales y estatales en defensa de las mujeres, dos organizaciones gubernamentales dedicadas a la promoción de políticas para las mujeres en la ciudad de Belém y el estado de Pará, respectivamente. Entrevistamos a Márcia Andreia Jorge de Lima (coordinadora de la Coordinación estatal de Integración de Políticas para las Mujeres) y Livia Maria Araújo Noronha de Oliveira (coordinadora de la Coordinación municipal de Mujeres de Belém). Si bien ambas coordinaciones son gubernamentales, han desarrollado una estrecha relación con los movimientos de mujeres, sirviendo de puente entre el Estado y los actores de la sociedad civil.

En 2007 se llevó a cabo la II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM). Esto implicó una intensa movilización social. En el estado de Pará hubo reuniones preparatorias. Gracias a los resultados del II CNPM, el Estado comenzó a estructurar formas de atender las nuevas demandas de los movimientos de mujeres. Luego, el gobernador creó la Coordinación estatal para la Promoción de los Derechos de la Mujer, vinculada a la SEJUDH - Secretaría de Estado de Justicia y Derechos Humanos (Souza, 2009).

Sin embargo, desde el inicio la Coordinación estatal recibió varias críticas por parte de los movimientos de mujeres. Esperaban que el gobierno crease un departamento o secretaría de estado para dar más visibilidad a los derechos de las mujeres, no una coordinación vinculada a un sector de derechos humanos existente dentro de otra secretaría, sin otorgar a la nueva coordinación autonomía funcional, financiera y deliberativa. Sin embargo, las conferencias organizadas por la Coordinación estatal sirvieron para movilizar a la comunidad. Promovieron diálogos con los movimientos de mujeres, como ocurrió durante la III Conferencia Estatal sobre los Derechos de las Mujeres celebrada en 2007 (Souza, 2009).

La Coordinación de Mujeres de Belém (COMBEL) fue creada por el Decreto n° 63.033, el 8 de marzo de 2010. Este órgano estaba vinculado a la alcaldía. Su objetivo es promover políticas para la igualdad

de género a nivel municipal. En 2011, la COMBEL organizó la II Jornada Municipal de Políticas para las Mujeres. Esta iniciativa ayudó a preparar la III Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres que estaba prevista para ese mismo año. Las conferencias también sirvieron como un espacio para el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y para el empoderamiento colectivo.

Las acciones de las Coordinaciones están directamente relacionadas con los cambios que se están produciendo en los gobiernos federal, estatal y municipal. A nivel federal (o nacional), según nuestras entrevistas, tres aspectos cobran relevancia cuando consideramos los desafíos para la relación entre la política federal y estatal sobre derechos de las mujeres. En primer lugar, la falta de inversión federal en políticas públicas creó desafíos para el mantenimiento y expansión de la red de servicios a nivel local. En segundo lugar, el discurso misógino del gobierno nacional tuvo un impacto en las agendas y prácticas locales. En tercer lugar, la falta de conferencias a nivel nacional y la falta de colaboración para crear agendas compartidas provocaron la necesidad de reconstruir las agendas locales. A nivel estatal y municipal, los cambios gubernamentales promovieron diferentes interacciones con el gobierno federal y diferentes agendas de acción a nivel local, especialmente en el contexto de alternancia de gobiernos locales, entre derecha e izquierda.

Nuestras entrevistadas explicaron que durante el gobierno de Bolsonaro las Coordinaciones se vieron impactadas por recortes presupuestales federales. Como señala Livia Noronha, de COMBEL, «Como no disponemos gastos, no hubo recorte directo a COMBEL. Pero nos afectó cuando hubo un recorte de casi el 70% de la política de asistencia, exactamente durante el gobierno de Bolsonaro. Teníamos programas para desarrollar en conjunto con FUNPAPA».²⁹

Según Márcia Jorge, coordinadora de la Coordinación estatal para la Promoción de los Derechos de la Mujer, ya no existía una relación de alianza con el gobierno federal para fortalecer las políticas sobre los derechos de las mujeres y los servicios de combate a la violencia contra las mujeres. En la última reunión a la que asistió en Brasilia, constató que todos los datos de la ex Secretaría Nacional de los Derechos de la Mujer

²⁹ Livia Maria Araújo Noronha de Oliveira, coordinadora de la Coordenadoria da Mulher de Belém, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022. Para más detalles sobre FUNPAPA-Fundação Papa João XXIII, consultar: <https://funpapa.belem.pa.gov.br/sevisa-vigilancia-socioassistencial/apresentacao/>

(SPM) habían sido borrados. El gobierno federal preparó un plan nacional para combatir el feminicidio, pero las organizaciones locales, como las Coordinaciones, no participaron en esta preparación. No había datos sobre el problema ni presupuesto para implementar este plan nacional. En el estado de Pará, observó que las comisarías de la mujer³⁰ fueron desmanteladas, algunas de ellas transformadas en un servicio provisional en una sala llamada «Sala Lila», sin capacidad para atender adecuadamente al público.

A pesar de estos impactos negativos de la política federal sobre los derechos de las mujeres durante el gobierno de Bolsonaro, las Coordinaciones desarrollaron mecanismos locales de resistencia. Lívia Noronha citó ejemplos de algunas iniciativas, como el proyecto de ley para distribuir tampones a niñas en situación de pobreza menstrual. Este proyecto de ley fue vetado por el expresidente Bolsonaro en 2022. COMBEL buscó alianzas con UNICEF y ONG, para poder abordar el problema de la pobreza menstrual, que prevalece en la periferia de Belém, especialmente en las islas y riberas. También desarrollaron un programa de distribución de tampones en la Secretaría Municipal de Salud (SESMA).

Márcia Jorge, jefa de la Coordinación estatal, también buscó alternativas a nivel local. Como ella explicó,

«Por parte del gobierno federal no recibimos ningún aviso de convocatoria pública. En el gobierno del estado tuvimos cierta inversión, estamos trabajando hoy con recursos dentro del PPA (Plan Plurianual), recursos incluido el fondo del Consejo. Tenemos un recurso que nos permite hacer seguimiento, incluso nos permitirá equipar al Consejo, construyendo algunos temas que requieren dinero para hacer este trabajo. El proyecto Girândola es una demostración de esto.³¹

³⁰ Con la redemocratización hay un fortalecimiento de la agenda de los movimientos sociales y la expansión de los movimientos feministas y de mujeres, momento en el que emergen las que siguen siendo una de las políticas más importantes para combatir la violencia cometida contra las mujeres: las Comisarías Especializadas en Atención a la Mujer (Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAM). Las DEAM funcionan como correa de transmisión entre las demandas de la población y el sistema judicial. El Decreto n. 23.769, de 6 de agosto de 1985, creó la primera comisaría de mujeres en la ciudad de São Paulo (Santos, 2005).

³¹ Para obtener más información sobre el Proyecto Girândola, consultar: <https://agenciapara.com.br/pauta/5914/>.

Pero una convocatoria para trabajo conjunto con el gobierno federal no existe, nunca existió bajo el gobierno de Bolsonaro».³²

Por otra parte, las relaciones entre las coordinaciones y los movimientos de mujeres estuvieron marcadas por algunas tensiones. Según Maria Eunice Guedes, coordinadora del Foro de Mujeres de la Región Amazónica del estado de Pará (Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense):

«Cuando se creó COMBEL, la dirección llamó a los movimientos. Nosotras en el Foro de Mujeres presentamos un documento con un diagnóstico de la situación en Belém, señalando lo que debíamos hacer. Hasta el momento no hemos tenido respuesta. Fuimos a la conferencia municipal sobre los derechos de las mujeres para ayudar a organizarla. Salimos de allí con un plan, con propuestas. Hasta hoy no hemos recibido respuesta. Hicimos una representación también preocupada por la situación de violencia en el Estado, pero no recibimos respuesta. Es un gobierno al que estamos apostando, pero estamos enfrentando dificultades. No están dialogando con los movimientos».³³

Con base en la información recopilada, se puede ver el esfuerzo de las coordinaciones estatal y municipal para mantener el trabajo de combate a la violencia contra las mujeres en la región. A pesar de la ausencia de apoyo del gobierno federal, esas coordinaciones buscaron profundizar las relaciones con gestores estatales y municipales y también con los movimientos de mujeres.

Movimientos de mujeres en la región amazónica del estado de Pará

Los movimientos de mujeres en el estado de Pará adquirieron relevancia nacional. La conferencia de las Naciones Unidas sobre la mujer, celebrada en Beijing en 1995, fomentó la expansión de muchos movi-

³² Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

³³ Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

mientos en Brasil, que comenzaron a participar también en foros nacionales. Los dos movimientos de mujeres de mayor expresión en Pará son el Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y el Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense (FMAP).

El MMCC existe desde 1975 y está presente en todo el estado de Pará. Surgió durante la dictadura militar con el objetivo de conectar a mujeres de zonas rurales y urbanas. Durante las acciones preparatorias para la participación en la Conferencia de Beijing, fue creada la Articulación de Mujeres de la Región Amazónica del Estado de Pará. Posteriormente se transformó en la FMAP. Este Foro fue establecido en 1996. Incluye diversos movimientos de mujeres y tiene una fuerte presencia en los movimientos de mujeres nacionales (Souza, 2009).

Además de la clínica jurídica y las dos coordinaciones mencionadas anteriormente, los movimientos feministas también han experimentado los impactos de la política federal sobre los derechos de las mujeres. Como explicó Elizety Veiga, miembro del MMCC:

«Nosotras armábamos proyectos, los recursos venían del gobierno federal, había una contrapartida del gobierno estatal, e íbamos a los municipios. Íbamos allí, las personas no tenían nada, nunca habían visto a un juez, a un defensor, a nadie. Tomábamos los casos, en aquella región, en aquel municipio, y convocábamos para tener una audiencia allí, en el mismo lugar. Entonces llegó el gobierno de Bolsonaro y eso nos afectó. Recuerdo un proyecto fantástico llamado «Ómnibus Lilas»³⁴. ¿Qué sucedió? Están allí. Los autobuses eran muy caros, tenían una estructura completa, con habitaciones climatizadas, totalmente equipadas. También había un barco que venía con todo, pensión, banco, y hasta tenía una habitación para servicio. Todo fue abandonado».³⁵

Por otro lado, además de la desarticulación de las políticas sobre violencia contra las mujeres, hay otras dimensiones de la violencia que se

³⁴ Los «Autobuses Lilas» fueron Unidades Móviles de Atención a Mujeres en Situación de Violencia, creadas por el Gobierno Federal para atender a las mujeres rurales a través del programa «Mujer, Viviendo Sin Violencia». Disponible en: <https://antigo.paraiba.pb.gov.br/index-44095.html>.

³⁵ Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

han expandido bajo el gobierno de Bolsonaro. Según Maria Raimunda Lima, también del MMCC:

Bajo el gobierno de Bolsonaro también aumentó la deforestación, lo que es una lucha de las mujeres en la Amazonia. Sin mencionar que las mujeres nos quedamos sin ingresos porque la mayoría somos madres solteras, que sustentamos nuestros hogares y que perdimos nuestros trabajos, nuestra forma de ganar nuestro dinero. Sin mencionar los altos costos. Muchas mujeres pasan hambre. Realizamos varias campañas para recaudar fondos para comprar alimentos para estas familias. El hambre llegó con fuerza. Estas mujeres no tenían nada que comer ni alimentar a sus hijos. Hoy en día, millones de personas están desempleadas, incluso aquí en Pará, y además de tener dificultades para acceder a los alimentos, tampoco se puede conseguir alimentos de calidad, sin pesticidas. Todavía tenemos un fortalecimiento del odio contra las mujeres, contra los negros, contra los indígenas. Entonces todo esto fue muy fuerte en este gobierno fascista.³⁶

Los cambios en la política federal sobre los derechos de las mujeres también afectaron la relación entre los movimientos de mujeres y el Consejo Nacional de Derechos de las Mujeres. Elizety Veiga explicó que, «En cuanto al Consejo [Nacional de los Derechos de las Mujeres], Damares creó una nueva estructura y empezó a elegir «personalidades femeninas», que en todo caso no éramos nosotras. Entonces, los movimientos se retiraron del Consejo».³⁷

El gobierno federal no convocó a la organización de la IV Conferencia Nacional de la Mujer. Sin embargo, el Consejo Estatal de Derechos de la Mujer decidió organizar una conferencia en el estado de Pará como forma de planificación de la conferencia nacional. Esto provocó tensiones entre los actores del movimiento local. Parte de los movimientos de mujeres no apoyaron la iniciativa porque creían que generaría desgaste al no haber una conferencia nacional. La FMAP, por ejemplo, decidió no participar en la conferencia estatal. María Eunice Guedes,

³⁶ Maria Raimunda dos Santos Lima, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Altamira, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 9 de diciembre de 2022.

³⁷ Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

miembro de la FMAP, afirmó que los movimientos no deberían dialogar con un gobierno que no quiere dialogar con ellos. En sus palabras:

«Estuvimos en contra de la celebración de la conferencia estatal sobre los derechos de las mujeres. La mayoría de los estados decidieron no realizarla, con los movimientos que aún están en el Consejo Nacional [de los Derechos de las Mujeres], por considerar que el clima en este gobierno (Bolsonaro) no era propicio. El informe que tenemos de las compañeras que todavía están ahí, integrando el Consejo Nacional, es que llega Damares, dice lo que quiere, luego toma su bolso y se va. No lo reconocemos. No respeta las agendas, los planes políticos para las mujeres. Las políticas en materia de violencia están prácticamente desmanteladas. Es un Ministerio religioso, no es un Ministerio de mujeres».³⁸

Elizety Veiga, miembro del MMCC, no estuvo de acuerdo con la estrategia de la FMAP. Consideró que, aunque el gobierno no organizara una conferencia nacional, los movimientos deberían participar. Como ella explicó, «¿Dónde vamos a discutir de política? A nivel nacional, si no hubiera un Consejo Nacional de Derechos Humanos, creo que estaríamos aún más perdidas».³⁹

Podemos observar cómo las políticas nacionales han tenido impactos importantes en la vida de las mujeres y en los contextos de lucha locales que se han vuelto más frágiles. Las dinámicas nacionales también produjeron fricciones en las dinámicas locales, como la disputa por la celebración de conferencias sobre los derechos de las mujeres. De todos modos, las posibilidades de que los sujetos locales actúen incluso en un contexto hostil a nivel federal son evidentes.

Conclusión

Los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff brindaron nuevas oportunidades políticas para que los movimientos de mujeres y fe-

³⁸ Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

³⁹ Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

ministas dieran forma a la política sobre los derechos de las mujeres en Brasil. Si bien las demandas feministas no siempre fueron incorporadas a la agenda gubernamental, especialmente las relacionadas con los derechos reproductivos y el aborto, el gobierno estuvo en alianza con los movimientos en torno al tema de la violencia doméstica contra las mujeres. Promovió la participación social a través de una serie de conferencias, consejos, coordinaciones y otros foros nacionales y estatales que se establecieron para la construcción de planes y políticas sobre los derechos de las mujeres y la violencia contra las mujeres en Brasil. Existió una política nacional sin precedentes para combatir la violencia contra las mujeres, con principios basados en perspectivas feministas y de género y alineados con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

El proceso de *impeachment* de 2016 se utilizó como herramienta política para deponer a la primera mujer presidenta de Brasil, elegida democráticamente y sin demostrar estar involucrada en ningún delito que pudiera justificar el juicio político. La agenda reaccionaria antigénero ha sido constitutiva y está en el centro del movimiento antidemocrático de extrema derecha que se ha expandido en Brasil y en todo el mundo (Biroli, Machado y Vaggione, 2020). Las ofensivas políticas y legales contra la llamada «ideología de género» son estrategias para revocar los derechos de las mujeres y de ciudadanía que han sido conquistados por los actores de los movimientos sociales. Los logros legales y políticos de los movimientos sociales progresistas enfrentaron una reacción violenta con el ascenso del gobierno de extrema derecha de Bolsonaro en Brasil.

En este artículo, examinamos la reacción contra los derechos de las mujeres, utilizando el ejemplo de los planes y políticas nacionales para combatir la violencia contra las mujeres. Mostramos el desmantelamiento de las políticas e instituciones federales sobre los derechos de las mujeres y cómo esta reacción impactó la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local, en la ciudad de Belém. Los recortes presupuestarios a nivel federal impactaron negativamente los proyectos locales y la capacidad de las organizaciones para desarrollar políticas para combatir la violencia contra las mujeres. El desmantelamiento de las instituciones federales por los derechos de las mujeres y la falta de canales de participación, como foros y conferencias, impactaron negativamente la participación de los actores locales en la construcción de planes y políticas nacionales sobre derechos de las mujeres.

La ideología antigénero y cisheteronormativa, utilizada para eliminar la diversidad sexual y familiar, también ha impactado la moral de las organizaciones y movimientos locales por los derechos de las mujeres. La guerra contra los movimientos feministas, los defensores de los derechos humanos, los movimientos por los derechos de las personas negras y LGBTQI+ y los actores políticos de izquierda, especialmente las mujeres trans y negras, es performativa y discursiva,⁴⁰ es decir, opera cambiando narrativas. Pero este discurso reaccionario tiene efectos materiales en la sociedad, produciendo una reducción de las políticas públicas y un aumento de la discriminación y de las muertes.

En respuesta a este movimiento reaccionario que alcanzó poder institucional a nivel federal durante el gobierno de Bolsonaro, las organizaciones locales por los derechos de las mujeres buscaron recursos políticos y financieros a nivel local e internacional de movilización social, legal y política. Ilustramos esta resistencia con los casos de la clínica jurídica de la Universidad Federal de Pará, las Coordinaciones de la ciudad de Belém y del estado de Belém, y las organizaciones y foros del movimiento de mujeres de la región amazónica del estado de Pará.

Los impactos del gobierno federal son visibles en la historia y las experiencias de estas organizaciones, no sólo en sus dinámicas internas, sus demandas o en sus acciones externas, sino en la forma en que estas mujeres viven en el contexto amazónico. Nos damos cuenta, sin embargo, de que los sujetos y contextos locales también juegan un papel en las oportunidades políticas y legales para movilizarse por los derechos de las mujeres, ya sea a través de sus propias articulaciones internas, a través de alianzas entre instituciones locales o a través de relaciones (más o menos antagónicas) con los espacios nacionales.

Referencias Bibliográficas

ABIA - Observatório de Políticas de Sexualidade, Ação Educativa, Gênero e Educação, Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transsexuais, Conselho Latino-Americano dos Direitos das Mulheres (CLADEM/Brasil), CONECTAS Direitos Humanos e Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania

⁴⁰ Flávia Melo (2020) lo considera una estrategia «retórica performatizada transnacional».

- LGBT+ da Universidade Federal de Minas Gerais (2021). *Ofensivas antigênero no Brasil: políticas de estado, legislação, mobilização social*. Disponible en: <https://sxpolitics.org/ptbr/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/E-book-SOGI-21102021.pdf>
- Barsted, L.L. (2006). O avanço legislativo no enfrentamento da violência contra as mulheres. En: E. Leocádio y M. Libardoni, eds., *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, pp.65-89.
- Biroli, F, Machado, M.D.C. y Vaggione, J. M. (2020). *Gênero, neoconservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo.
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social e Sociedade*, 128(enero-abril), pp. 85-103.
- Campos, C.H. y Bernardes, M.N. (2019). Violência contra as mulheres, reação violenta ao gênero e ideologia de gênero familista. *Civilística.com*. 8(1), pp.1-19. Disponible en: <https://civilistica.com/violencia-contra-as-mulheres-reacao-violenta-ao-genero-e-ideologia-de-genero-familista>.
- Correa, S. y Kalil, I. (2020). *Políticas antigênero en América Latina: Brasil – ¿La catástrofe perfecta?* Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Disponible en: <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Brasil%2020200204.pdf>.
- Hochman, G. y Faria, C.A.P. (2012). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Río de Janeiro: Editora Fiocruz.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia (2019). *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=resultados>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021). *Atlas da violência 2021*. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/retrato/livreto.html>.
- ISD – Instituto Santos Dumond (2022). *Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos*. Disponible en: <http://>

- www.institutosantosdumont.org.br/2022/03/09/violacoes-de-direitos-das-mulheres-crescem-205-no-rio-grande-do-norte/.
- Lapa, F.B. (2014). *Clínicas de direitos humanos: uma proposta pedagógica para a educação jurídica no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- McCann, M. (2008). Litigation and legal mobilization. En G.A. Caldeira, R.D. Kelemen y K.E. Whittington, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Nueva York: Oxford University Press, pp.522-540.
- Melo, F. (2020). Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 28(3), pp.1-16.
- Miguel, L.F. (2017). Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, 100, pp.83-118.
- Miskolci, R. y Campaña, M. (2017). «Ideologia de gênero»: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Revista Sociedade e Estado*, 32(3), pp.725-747.
- Possenti, S. (2018). A misoginia como condicionante do golpe de 2016 no Brasil. *Discurso & Sociedad*, 12(3), pp.581-593.
- Ratzinger, J.A. (1997). *La sal de la tierra*. Madrid: Libros Palabra.
- Ruibal, A. (2018). Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina. *Law and Society Review*, 52 (4), pp.928-959.
- Santos, C.M. (2005). *Women's police stations: gender, violence, and justice in São Paulo, Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Santos, C.M. (2010). Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 89, pp.153-170.
- Santos, C.M. (2015). Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres em São Paulo. *Revista Estudos Feministas*, 23(2), pp.577-600.
- Souza, L.T. (2009). «Será que isso vai pra frente, doutora?» *Caminhos para a implementação da Lei «Maria da Penha» em Belém*. Disertación de Mestrado. Universidad Federal de Pará. Instituto de Ciencias Jurídicas.
- Souza, L.T. (2016). *Da expectativa à realidade: a aplicação das sanções na Lei Maria da Penha*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Souza, L.T. (2021). Uma autoetnografia de formação para assistência jurídica a mulheres em situação de violência na UFPA. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, 7(2), pp.1-20.

Souza, L.T. y Campos, C.H. (2023). A escrita colaborativa de reescrita de decisões judiciais em perspectivas feministas e as clínicas jurídicas: desafios e horizontes para o ensino jurídico. *Revista Direito e Práxis*, 14(4), pp.2688–2711.

Entrevistas

Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

Eneida Canêdo Guimarães dos Santos, União Brasileira de Mulheres, primera coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, miembro del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 20 de diciembre de 2022.

Lívia Maria Araújo Noronha de Oliveira, coordinadora de la Coordenadoria da Mulher de Belém, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

Maria Raimunda dos Santos Lima, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Altamira, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 9 de diciembre de 2022.

Documentos

- CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2019). O Poder Judicial na Aplicação da Lei Maria da Penha. Disponible en: http://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/5f271e3f54a853da92749ed051cf3059_18ead26dd2ab9cb18f8cb59165b61f27.pdf. 2022.
- Governo Federal (2019). Pacto pela Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/oliene-correa>.
- MDH – Ministério dos Direitos Humanos (2017). Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180: Relatório 2017. Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/RelatrioGeral2017.pdf>.
- MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2018). Liga 180: Relatório 2018. Disponible en: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/Balanco_180.pdf.
- Senado Federal (2013). Comissão Parlamentar Mista de Inquérito-CPMI com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil. Relatório Final. Brasília. Disponible en: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496481>.
- Senado Federal. Lei Maria da Penha. Ley nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm.
- SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres (2016) - Liga 180. Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher/balanco180-2015.pdf/view>.
- SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres (2004). I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM.
- SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres (2011). Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Brasília: SPM.