

LA POLÍTICA DE GÉNERO EN EL GOBIERNO DEL PT *Gender politics in the PT government*

Fiona MACAULAY

Institute of Latin American Studies, University of London

* *fiona.macaulay@brazil.ox.ac.uk*

BIBLID [1130-2887 (2004) 37, 101-120]

Fecha de recepción: febrero del 2004

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2004

RESUMEN: ¿Qué diferencia representaría un gobierno del *Partido dos Trabalhadores* (PT) para el *status* y los derechos de las mujeres en Brasil? Con el objetivo de analizar cómo se han abordado los temas de género en el gobierno Lula, este artículo examina primero la fundación del partido y su desarrollo, y la relación con los movimientos sociales, incluyendo los movimientos de mujeres. El PT aparenta ser novedoso en el sistema de partidos brasileño, en términos de la promoción del liderazgo de las mujeres y, a la vez, de su compromiso ideológico e institucional con la equidad e igualdad de género, como ha sido ilustrado por los gobiernos de este partido a nivel estadual y municipal, y por sus acciones en la esfera legislativa. El artículo indaga en la probable dirección que tomará la nueva Secretaría Especial para Políticas sobre la Mujer bajo la luz de la precedente e irregular trayectoria de la maquinaria nacional de Brasil para promover el *status* de las mujeres y las variedades de orientaciones políticas de género discernibles en las administraciones subnacionales del partido. Se concluye analizando algunas políticas de género puestas en marcha desde el inicio del gobierno Lula en enero de 2003.

Palabras clave: género, política pública, *Partido dos Trabalhadores* (PT), Brasil, mujeres.

ABSTRACT: What difference will a Workers' Party (*Partido dos Trabalhadores*-PT) government make to women's status and rights in Brazil? In order to analyse the Lula government's approach to gender issues, the article first examines the party's foundation and development, and relationship to social movements, including the women's movement. The PT is shown to be a groundbreaker in the Brazilian party system, in terms both of promoting women's leadership and of its ideological and institutional commitment to gender equity and equality, as illustrated by the party's state and municipal governments, by its actions in the legislative sphere. The article then analyses the likely direction of the new Special Secretariat for Policies on Women in the light of the previous, uneven trajectory of Brazil's national machinery for promoting women's status, and of the kinds of gender policy orientations discernible in the party's subnational administrations. It concludes by analysing some of the gender policies put forward since the beginning of the Lula government in January 2003.

Key words: gender, public policy, Worker's Party, Brazil, women.

I. INTRODUCCIÓN*

La elección en octubre de 2002 del candidato del *Partido dos Trabalhadores*, Luiz Inácio Lula da Silva, como presidente de Brasil fomentó grandes expectativas con relación al desempeño del gobierno del PT en la promoción de la justicia social. El PT mismo prometió colocar las políticas sociales redistributivas en el corazón de su mandato como un parámetro para medir su éxito o fracaso. Estas políticas sociales son fruto de la larga relación del partido con diferentes movimientos sociales, incluyendo el movimiento de las mujeres. Este artículo pregunta ¿qué puede entregar la administración del PT en un área política específica, como es la equidad y la igualdad de género?¹.

Existen muchas razones para creer, o desear, que el PT tendrá un mejor desempeño que las tres administraciones anteriores. En primer lugar, el gobierno del PT no está partiendo de cero: tuvo una década de experiencia en gobiernos municipales y estatales durante la cual experimentó, debatió y refinó las formas institucionales más apropiadas para promover políticas de género y, al mismo tiempo, sus contenidos sustantivos². Esas políticas de gobiernos locales fueron el resultado, en gran medida, de la relativamente fuerte presencia y voz de feministas dentro del partido, quienes presionaron por, y apoyaron, tales medidas. En segundo lugar, después de un largo periodo de desinstitucionalización y marginación del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) de Brasil, un nuevo y fortalecido mecanismo nacional de mujeres fue aprobado poco antes del final del gobierno Cardoso, coincidiendo con un tradicional compromiso del propio PT en relación con aquel órgano (Partido dos Trabalhadores, 2002). Finalmente, las políticas nacionales de género serán fuertemente apoyadas por una comunidad política que se extiende horizontalmente desde las líderes en el Congreso (conocida como la *bancada feminina*), hasta las mujeres que ocupan cargos en los ministerios del gobierno, feministas en el PT, ONGs feministas, grupos defensores y redes temáticas, y alcanza hacia abajo a comunidades subnacionales similares a éstas en las administraciones estatales y municipales del PT.

* La autora es conferenciante en Sociología Política en el *Institute of Latin American Studies, University of London*, e investigadora asociada del *Centre for Brazilian Studies, University of Oxford*. Este artículo fue traducido del original en portugués por Wladimir G. Gramacho, estudiante del Programa de Doctorado en «Procesos Políticos Contemporáneos» de la Universidad de Salamanca.

1. En este artículo, la expresión «equidad de género» es usada en el sentido de distribución de recursos públicos que reconocen diferencias entre el ciclo de vida de hombres y mujeres, intereses y necesidades basadas en la reproducción y en la actual división sexual del trabajo, mientras que «igualdad de género» se refiere a los cambios sociolegales dentro del marco de los derechos liberales.

2. Un relato completo de las políticas de género del PT se puede encontrar en F. MACAULAY (2003a y en prensa). Este texto está basado en investigación doctoral sobre temas de género en el PT desde 1993, y en docenas de entrevistas con activistas del PT, diputadas y oficiales de gobiernos locales por todo Brasil. Este artículo es una versión reducida y actualizada de F. MACAULAY (2003b).

II. CREANDO UN PARTIDO

El primer gabinete de Lula incluyó un inédito número de mujeres ministras³. Benedita da Silva (Bienestar Social), Marina da Silva (Medio Ambiente), Dilma Rousseff (Minas y Energía), Matilde Ribeiro (titular de la recién establecida Secretaría Especial para la Promoción de Políticas de Igualdad Racial), y Emilia Fernandes, titular de la recién formada Secretaría Especial de Estado para Políticas de las Mujeres. Todas ellas son activistas del partido desde hace mucho tiempo y han ocupado otros puestos electivos y gubernamentales por el partido. Estos nombramientos reflejan el compromiso del PT en la promoción de las mujeres para ocupar puestos públicos. El PT también ha propuesto y elegido más mujeres, y está más consistentemente comprometido en impulsar la igualdad de género, que cualquier otro partido grande en Brasil, colocándose en un nivel muy alto si se lo compara con otros partidos socialistas o social demócratas en América Latina. Esa trayectoria *récord* se debe, indudablemente, a la historia del PT y a su desarrollo como partido.

II.1. *El nacimiento de un nuevo partido: presencia femenina y liderazgo*

Cuando se fundó el PT, las mujeres estaban físicamente presentes en un número significativo. El *Movimento Feminino pela Amnistia* (MFA), fundado en 1975, era un importante conductor para la educación y activismo político de las mujeres, llevándolas al PT y al feminismo. Muy pronto en el MFA se adoptó una agenda explícitamente feminista y, una vez decretada la Ley de Amnistía en agosto de 1979, tres meses antes que el sistema bipartidista fuese disuelto, el movimiento articuló una red organizativa de mujeres ansiosas para ayudar a establecer un nuevo partido⁴. Muchos directorios locales eran administrados predominantemente por mujeres, y este patrón de activismo femenino fue reflejado años después en el número de mujeres liderando y representando al partido en aquellas áreas, y en nivel nacional.

Además, las características esenciales del PT ofrecen un grado elevado de convergencia con los principios y prácticas de los movimientos de mujeres, destacando la participación, la democracia interna y la atención al trabajo reproductivo de la vida cotidiana (Haas, 2001). Asimismo, otras tres barreras a la intervención de las mujeres en la política de partidos de izquierda son muy bajas, aunque no totalmente inexistentes. En

3. Muy pocas mujeres habían sido nombradas para posiciones ministeriales federales, apenas una para cada gobierno entre Figueiredo y Sarney. Collor nombró dos e Itamar Franco, cuatro. Cardoso fue muy criticado, en su primer mandato, por nombrar mujeres sólo para puestos de secretaria y subsecretaria, con sólo un nombramiento ministerial hecho en los dos últimos años de su presidencia.

4. El movimiento por la amnistía en Brasil demandó una amplia, general e irrestricta amnistía para todos aquellos que habían perdido sus derechos políticos o habían sido exiliados por el régimen militar. Sin embargo, en noviembre de 1979 la ley fue establecida de un modo que también daba inmunidad a los agentes del Estado que habían cometido abusos contra los derechos humanos en nombre de la seguridad nacional.

primer lugar, la fase fundacional (y actual) del partido era diversificada, extendiéndose desde el sector de los trabajadores sindicalizados, especialmente funcionarios, de un lado, hasta movimientos populares relacionados con el sector informal y con poblaciones marginadas, de otro. Es en esta última esfera de acción, centrada en la concepción colectiva y territorial más que en la producción y el lugar de trabajo, donde las mujeres han demostrado tener mucho más liderazgo y participación (Radcliffe y Westwood, 1993). También se debe enfatizar que el movimiento brasileño del «nuevo sindicalismo», que emergió a fines de la década de 1970, de manera consciente no limitó sus demandas al dominio laboral, como los sueldos y las condiciones de trabajo, sino que también hizo campaña por derechos civiles y socioeconómicos mucho más amplios (Barros, 1999). Por lo tanto, fue un tipo de movimiento sindical muy diferente, que generó un partido social demócrata bastante distinto. En segundo lugar, la disponibilidad de un discurso sobre la *ética* (derivado de la Iglesia católica progresista) que complementaba, aunque no sustituía completamente, un discurso de *clase* (derivado del movimiento sindical) también creó un ambiente más receptivo en el partido para las mujeres. Incontables estudios sobre mujeres y la participación política en América Latina revelan la alienación de las mujeres al discurso clasista, pero una gran simpatía con las nociones de justicia, moralidad y honestidad en política, algunas veces hasta apropiándose de estos valores como si fueran inherentemente «femeninos». Finalmente, el partido tiene una concepción pluralista de las subjetividades sociales y de la ciudadanía que la distingue de la matriz más familiar de los partidos políticos socialistas, donde el punto de vista y los intereses de los trabajadores hombres del sector formal sindicalizados son privilegiados. Todo lo mencionado anteriormente significa que el PT fue *relativamente* más receptivo a las pretensiones de género que muchos otros partidos de izquierda. Sin embargo, aún es necesaria la presión de las feministas dentro del partido para impulsar políticas partidistas sensibles a las cuestiones de género, por programas de género en gobiernos locales y por el liderazgo de las mujeres dentro del partido.

Fue crucial el hecho de que las mujeres del PT estuviesen involucradas en la génesis de un *nuevo* partido, en vez de sostener uno ya existente. Por lo tanto, en términos generales, ellas pudieron retener, y eventualmente expandir, este espacio original en el partido. En los viejos partidos socialistas de la región las mujeres tuvieron que luchar progresivamente por su inclusión desde una posición de virtual invisibilidad. El PT no tiene un departamento específico cuyo objetivo sea el de reclutar mujeres o encaminar su participación política, y tampoco considera a las mujeres como un «problema» político, o como un electorado político cautivo. Inicialmente, los temas de las mujeres eran incluidos en la Secretaría para los Movimientos Populares. Sin embargo, tras sentir que las cuestiones de género debían tener más visibilidad para que fuesen integrados en la corriente principal del partido, en 1988 las feministas del PT formaron un órgano menor, la Subsecretaría Nacional de las Mujeres (SNM) del PT, que luego se transformaría plenamente en una secretaría. El auge de la SNM se produjo a principios de la década de 1990, tras la visible participación de las mujeres en la campaña presidencial de Lula en 1989. Ellas tomaron el rojo del movimiento sufragista y el símbolo del partido en su lema: *Eu sou uma estrela*.

Hasta 1991, el pequeño número de mujeres en puestos de liderazgo dentro de la jerarquía del partido no tenía relación ni con el porcentaje de mujeres electas por el PT para el Congreso ni con la proporción de mujeres activas en su base popular (Godinho, 2000). La afiliación femenina al partido rondó el 40% en 1992, no muy diferente de los demás partidos, aunque el porcentaje de delegadas femeninas en las conferencias nacionales anuales fue mucho más bajo, no superó el 25%. En 1988, la frustración por la falta de liderazgo femenino dentro del partido llevó a una campaña concertada por las feministas en la SNM para introducir una cuota del 30% para las mujeres en todos los cuerpos de decisión del partido, nacional, estadual y municipal. La primera tentativa fracasó en la conferencia del partido en Vitoria en 1988, pero la cuota fue finalmente aprobada por los delegados del primer Congreso Nacional del partido en 1991, haciendo del PT uno de los primeros partidos en América Latina en promover el liderazgo de las mujeres de ese modo (Htun y Jones, 2002). Tanto las mujeres dentro del PT como después las líderes en el Congreso encuadraron el tema de las cuotas como un tema de discriminación institucional y prueba, por lo tanto, de imparcialidad y justicia. Ellas no presentaron demandas basadas en las supuestas cualidades «especiales» o «femeninas», ni tampoco en la necesidad de una representación de los intereses de las mujeres por las mujeres (Sacchet, 2002)⁵. La SNM entonces hizo de la estricta aplicación de la cuota una cuestión de principio y el porcentaje de mujeres en el directorio nacional creció de 6,1% en 1990 a 30,1% en 1995 (Godinho, 1996: 151).

Ese movimiento en el PT produjo a continuación un número de «efectos contagio». El contagio horizontal resultó en cuotas similares adoptadas por un número de partidos políticos de centro-izquierda, aunque otros partidos principales aún tengan menos del 10% de representantes femeninas en la jerarquía del partido (Araujo, 2001; Godinho, 2000: 17). Las asociaciones nacionales de estudiantes universitarios y de bachillerato y las cuatro mayores centrales sindicales siguieron el ejemplo con una cuota del 30% (Sacchet, 2002: 162). El contagio vertical ocurrió en 1996 cuando el PT impulsó una norma introduciendo la cuota de género estatutaria en el nivel nacional para candidatas en elecciones proporcionales (para concejales municipales y diputadas estaduais y federales)⁶.

Comparado a los otros partidos más importantes del sistema brasileño, el PT incorpora de modo consistente un porcentaje mayor de mujeres candidatas en sus listas para los puestos de diputadas federales y estaduais, alrededor de tres puntos más que el promedio nacional para las elecciones de 1994, 1998 y 2002, como muestra la Tabla I.

5. Este abordaje «maternalista» o «maritalista», por el cual las mujeres justifican su activismo político a través de sus papeles social y biológico como madres y el efecto «purificador» que ellas dicen que van a ejercer sobre la política sucia de los hombres (CHANEY, 1979; CRASKE, 1999), es ampliamente difundido pero de modo alguno universal en América Latina. Las mujeres políticas brasileñas, por mi experiencia, pocas veces invocan ese argumento.

6. La Ley de Cuota fue aplicada por la primera vez en las elecciones municipales de 1996 y establecía que por lo menos el 20% de los candidatos en todas las listas del partido serían mujeres. Eso fue elevado al 25% para las elecciones a diputados estaduais y federales en 1988 y al 30% en las elecciones municipales de 2000.

TABLA I
CANDIDATAS A DIPUTADA FEDERAL Y ESTADUAL POR PARTIDO, 1994-2002

Partido	Diputada federal				Diputada estadual			
	1994	1998	2002	Promedio	1994	1998	2002	Promedio
Cuota	–	25%	30%		–	5%	30%	
PPB	4,1	7,5	5,0	5,5	7,5	12,1	12,6	10,7
PTB	1,6	9,0	12,9	7,8	4,8	11,0	16,2	10,7
PFL	2,6	8,1	10,4	7,0	4,3	12,0	15,4	10,6
PMDB	6,1	12,2	10,8	9,7	5,0	14,5	14,8	11,4
PSDB	6,3	9,1	13,0	9,5	5,9	13,3	15,1	11,4
PDT	4,3	9,5	11,2	8,3	6,6	12,0	12,0	10,2
PT	10,2	12,2	14,2	12,2	13,6	14,8	14,4	14,3
Promedio	6,2	10,4	11,7	9,4	7,2	12,9	14,8	11,6

Notas: Los datos para las tablas 1-3 provienen de la página *web* de CFEMEA: www.cfemea.org.br. Cada partido fue incluido sólo si ganó un mínimo del 5% de escaños en la Cámara de Diputados o en las asambleas estaduais. Lemas:

PPB - *Partido Progressista Brasileiro*, una fusión en 1995 del PPR (Partido Popular Reformista) y del PP (Partido Popular).

PTB - *Partido Trabalhista Brasileiro*.

PFL - *Partido da Frente Liberal*.

PMDB - *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*.

PSDB - *Partido da Social Democracia Brasileira*.

PDT - *Partido Democrático Trabalhista*.

El *récord* global del PT en la elección de mujeres para posiciones proporcionales como diputadas estaduais y federales, y como concejales municipales también fue consistentemente mejor que en otros partidos relevantes, como lo muestra la Tabla II.

TABLA II
MUJERES ELECTAS DIPUTADAS ESTADUALES Y FEDERALES, POR PARTIDO, 1994-2002

Partido	Diputadas federales				Diputadas estaduais			
	1994	1998	2002	Promedio	1994	1998	2002	Promedio
Cuota	–	25%	30%		–	25%	30%	
PPB	4,7	0,0	2,0	2,2	4,8	8,4	7,5	6,9
PTB	0,0	0,0	7,7	2,6	4,2	4,9	8,2	5,8
PFL	2,5	4,8	7,1	4,8	5,1	8,8	7,5	7,1
PMDB	7,5	9,6	5,4	7,5	5,8	10,8	15,7	10,8
PSDB	7,9	7,1	8,5	7,8	8,6	10,5	15,8	11,6
PDT	5,9	4,0	4,8	4,9	9,3	8,3	9,7	9,1
PT	14,0	8,5	15,4	12,6	17,4	20,0	19,7	19,0
Promedio	6,2	5,7	8,2	6,7	7,8	10,0	12,6	10,1

Sin embargo, dado que el proceso de *selección* con un sistema de lista abierta⁷ difícilmente es controlado por el partido, la elección de candidatas es mucho menos el resultado del apoyo del partido y mucho más la consecuencia del liderazgo popular y del atractivo electoral de esas candidatas. Algunas mujeres del PT han sido extremadamente populares en las elecciones y aumentaron la exposición general del partido. Por ejemplo, en 1990 Benedita da Silva fue electa diputada federal con 53.278 votos, es decir, un cuarto del total de los 213.689 votos recibidos por los 32 candidatos del PT en el Estado de Río de Janeiro. Las mujeres del PT suelen tener mejores desempeños en las elecciones que sus compañeros hombres. La Tabla III muestra el índice de éxito de las mujeres, que compara la proporción de mujeres candidatas electas con la proporción de los hombres candidatos electos. En las tres últimas disputas para diputados estatales, la tasa de éxito de las mujeres fue 40% más alta que la de los hombres, mientras que la tasa en las elecciones federales fluctuó, cayendo rápidamente, de modo irónico, en el año en que la cuota estatutaria nacional fue introducida.

TABLA III
TASA DE ÉXITO DE LAS CANDIDATAS A DIPUTADAS FEDERALES Y ESTADUALES,
POR PARTIDO, 1994-2002

Partido	Diputada federal				Diputada estadual			
	1994	1998	2002	Promedio	1994	1998	2002	Promedio
Cuota	—	25%	30%		—	25%	30%	
PPB	95,7	0,0	39,6	45,1	62,1	66,8	56,4	61,8
PTB	0,0	0,0	56,1	18,7	86,2	42,0	46,2	58,1
PFL	87,0	57,0	66,2	70,1	119,3	71,1	44,7	78,4
PMDB	125,3	76,7	47,3	83,1	108,2	71,3	107,1	95,5
PSDB	128,8	75,8	61,9	88,3	142,4	76,2	105,7	108,1
PDT	139,9	39,6	—	89,7	146,0	67,0	78,3	97,1
PT	143,5	66,4	110,0	106,6	134,3	144,3	146,1	141,5
PSB	—	—	103,0	103,0	—	—	111,3	111,3
Promedio	101,5	51,8	67,3	73,5	110,1	74,8	82,5	89,1

Notas:

PSB - Partido Socialista Brasileiro.

Un valor superior a 100 indica que las candidatas tuvieron más éxito en la elección que los candidatos.

7. En un sistema de lista abierta, el elector vota por un candidato individual de la lista del partido. Aunque el sistema brasileño también permita el *voto de legenda* (voto para el partido en vez del voto para un candidato individual), del que el PT es el mayor beneficiario, los candidatos del mismo partido esencialmente compiten unos con los otros. Además, un partido puede lanzar hasta el 50% más de candidatos que el número de escaños a ser disputado, diluyendo aún más el apoyo de cada candidato.

En el Congreso, el PT ahora se jacta de ser el mayor partido. Además, eligió, en términos proporcionales, dos veces más mujeres que cualquier otra organización partidista, y comprende un tercio de la *bancada feminina* en la Cámara de Diputados, y dos tercios en el Senado, como muestra la Tabla IV. El PT también dominó la representación femenina en el Senado, conteniendo entre la mitad y los dos tercios de las líderes desde 1994, cuando Benedita da Silva y Marina Silva se transformaron en las primeras mujeres negras en sentarse en la Cámara Alta. En 1998, el PT eligió tres mujeres entre sus ocho senadores, y en 2002 un total de seis mujeres en una *bancada* de 14.

TABLA IV
REPRESENTANTES MUJERES DEL PT EN LAS LEGISLATURAS COMO PROPORCIÓN DE
(A) LOS LEGISLADORES DEL PT Y (B) LAS MUJERES LEGISLADORAS

Año	Senado			Cámara de Diputados			Asambleas Estadales		
	n°	(a) %	(b) %	n°	(a) %	(b) %	n°	(a) %	(b) %
1982	0	0	0	2	25,0	25,0	1	7,7	3,6
1986	0	0	0	2	12,5	8,0	6	15,4	19,3
1990	0	0	0	5	14,3	17,8	10	12,0	17,2
1994	2	40,0	50,0	7	14,0	21,9	16	17,4	19,5
1998	3	37,5	60,0	5	8,5	17,2	18	20,0	17,0
2002	6	42,9	60,0	14	15,4	33,3	29	19,7	21,8

Aunque el PT haya elegido relativamente pocas mujeres como alcaldesas⁸, ubicó a mujeres como jefes del Ejecutivo en diversas ciudades importantes y centros industriales. En particular, la megalópolis São Paulo, con una población más grande que muchas repúblicas de América Latina, tuvo dos mujeres del PT como alcaldesas. La primera, Luiza Erundina (1989-1992), fue una luchadora y práctica activista de la clase trabajadora proveniente del nordeste, y la segunda, Marta Suplicy (2001-2004), una feminista elegante y de clase alta, que se hizo conocida como sexóloga mediática y como diputada federal, liderando la *bancada feminina*. El contraste entre ellas subraya la diferente y poco ortodoxa base política de las mujeres del PT. La mayoría de las mujeres en las filas del partido vienen de bases que se extienden por sindicatos urbanos y rurales, movimientos sociales, iglesias y actividades feministas, y con frecuencia combinan estas dimensiones. Algunas políticas prominentes del PT son extraordinarias y bien conocidas historias de movilidad social, como Luiza Erundina, una inmigrante del polvoroso interior del nordeste, Benedita da Silva, una ex criada doméstica y *favelada*, y Marina Silva, de origen afro-indígena, hija de pobres colectores de goma en el Estado de Acre, en el oeste de la Amazonia.

8. El PT eligió una mujer como alcaldesa en 1985, dos en 1989, dos en 1992, siete en 1996 y nueve en 2000.

III. PRINCIPIOS EN PRÁCTICA

1989 marcó el año en el que el Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres empezó su declinación. Sin embargo, éste fue también el año en el que el PT tomó posesión de su primera cosecha significativa de administraciones municipales, que incluyó diversas capitales de Estado y ciudades grandes, a partir de las cuales pasó la década siguiente consolidando su base municipal⁹. En 1994, el PT ganó sus dos primeros gobiernos estaduais, y serían tres en 1998 y en 2002. Ese aumento constante en ámbito geográfico y la experiencia en gobiernos locales permitió al PT construir un repertorio de prácticas de gobierno basadas en sus principios esenciales, incluyendo la igualdad de género.

En la década de 1980, el PT rechazó explícitamente dos modelos existentes de trabajo con las mujeres en nivel municipal. Políticos clientelistas tradicionales impulsarían programas (*assistencialista*) de bienestar, los cuales por general serían desarrollados por la esposa del alcalde para ofrecer caridad a mujeres pobres y a sus familias a cambio de votos. Estos programas tenían como objetivo mantener las condiciones sociales y no contenían ningún elemento de fortalecimiento o estímulo de la ciudadanía, y sólo lograban satisfacer necesidades prácticas de género muy limitadas. El PT también criticó la forma en que algunos partidos de oposición como el PMDB y el PC do B (*Partido Comunista do Brasil*) habían instrumentalizado y colonizado los movimientos de mujeres durante la transición a la democracia, a través de la promoción de «federaciones de mujeres» y Consejos para los Derechos de las Mujeres a nivel estadual y municipal como instrumentos partidarios, que movilizaban a las mujeres únicamente con el objetivo de utilizarlas con fines políticos. Como esos Consejos tenían un *status* puramente de asesoría, cuyos miembros eran por lo general nombrados por el gobernador o alcalde, eran instrumentos políticos débiles y a la vez estructurados hacia la manipulación política. El partido, por lo tanto, empezó a experimentar otros formatos institucionales que pudieran combinar mejor con la participación de bases, la representación democrática y los poderes ejecutivos para alcanzar una óptima relación entre partido, gobierno y sociedad civil que permitiese perseguir de modo más efectivo y progresivo las políticas sociales, siendo los Presupuestos Participativos los más conocidos (Baiocchi, 2002).

Las mujeres del PT presionaron por un espacio dentro de la administración, con autonomía, recursos y una cercana relación con el Ejecutivo, con el objetivo de ejercer influencia intersectorial, o sea, insertar una perspectiva de género en el trabajo de varios departamentos de gobierno en nivel estadual o municipal. Inicialmente, demandaron un departamento municipal entero (*secretaria*), con su propio presupuesto y personal, y poderes para ejecutar programas. El siguiente modelo que mejor atendía a los

9. En las elecciones de 1988, el PT ganó 32 municipalidades, incluyendo tres capitales de Estado. Aunque el PT gobernó menos del 4% de las ciudades brasileñas en aquel entonces, éstas eran algunas de las más importantes municipalidades en términos políticos y económicos. Hasta 2002, el partido gobernó nueve de las 26 capitales de Estado y fue reelecto en cuatro de ellas, ganando más votos que cualquier otro partido en los principales centros metropolitanos en las elecciones de 1996 y 2000.

principios era el comité de coordinación de las mujeres (*Coordenadoria Especial da Mulher-CEM*) subordinado directamente al gabinete del gobernador o del alcalde, con un mandato para supervisar y asesorar programas relacionados con el género en otros departamentos, pero con un presupuesto y un equipo más modestos. Un escalón abajo está la unidad de asesoría de las mujeres (*assessoria dos direitos da mulher-ADM*) con menos recursos y ningún poder, normalmente subordinada al gabinete del alcalde o al departamento de derechos humanos o bienestar social. En este caso, las cuestiones de género tienden a estar combinadas con temas de derechos de minorías o con medidas de reducción de la pobreza.

Sin embargo, la administración del PT entre 1989 y 1992 en São Paulo bajo el gobierno de Erundina estableció una especie de modelo de política municipal de género. El primer CEM establecido estuvo vinculado al gabinete del alcalde, las mujeres fueron nombradas para encabezar cinco de los 18 departamentos del ayuntamiento, un refugio fue abierto para mujeres y niños que huían de la violencia doméstica, los contraceptivos fueron distribuidos en puestos de sanidad de modo gratuito y amplio, el número de guarderías se incrementó y fue ofrecida asesoría legal a mujeres trabajadoras víctimas de acoso sexual o de discriminación. El hospital público de Jabaraquara fue obligado a hacer abortos «legales»¹⁰, y el ayuntamiento impuso sanciones a las compañías que pidiesen a las nuevas empleadas hacerse *tests* de embarazo o presentaran pruebas de que habían sido esterilizadas (Macauly, 1996).

Sin embargo, otras administraciones del PT fueron insensibles a los temas de género, en parte porque los movimientos locales de mujeres estaban fragmentados, y en parte porque las mujeres en el PT fueron sorprendidas por las victorias electorales y no insertaron propuestas de género en los manifiestos locales del partido o no pudieron organizarse para presionar a sus propios representantes. El primer Congreso Nacional del partido en 1991 resolvió: «Todos nuestros gobiernos municipales, presentes y futuros, adoptarán políticas públicas para combatir la discriminación [contra las mujeres], como un tema prioritario y un plan detallado del partido para los gobiernos locales, *o modo petista de governar*, que incluya un capítulo entero sobre las mujeres» (Bittar, 1992). De ahí en adelante, las feministas del PT se dieron cuenta de que necesitaban estar más organizadas, particularmente antes de las elecciones, y ser más claras con respecto a sus prioridades y los tipos de relaciones que querían entre el Estado, como ejecutor de políticas de género por un lado, y los movimientos de mujeres, como generadores de prioridades sociales, por el otro. Londrina, en Paraná, se transformó en la primera ciudad brasileña en elevar a la condición de *secretaria* a la *coordenadoria* que había sido establecida bajo la administración del PT entre 1993 y 1996. No es coincidencia que la ciudad haya sido tomada por el feminismo brasileño y el Movimiento por la Amnistía de las Mujeres en la década de 1970.

10. Los llamados abortos «terapéuticos» son permitidos en Brasil en los casos de estupro o cuando la vida de la madre corre peligro.

III.1. Políticas de género

Las administraciones del PT tendieron a adoptar un número de políticas de género esenciales, siendo las más comunes las acciones contra la violencia doméstica, la sanidad de las mujeres, la oferta de servicios de guardería y alguna forma de preparación para el trabajo, en general alfabetización o habilidades específicas, o de generación de renta. La actual combinación de políticas refleja una interpretación de los temas de género como el resultado de dos décadas de debates dentro del partido acerca de la relevancia del género como un factor fundamental en la estructuración de las relaciones sociales de poder; sobre las relaciones entre clases, razas y géneros; y sobre la importancia relativa entre los intereses de género «prácticos» *versus* «estratégicos»¹¹. El PT fue influenciado por cuatro discursos diferentes sobre política de género provenientes del tradicional socialismo de base clasista, del feminismo, de la Iglesia Católica, y, crecientemente, de una perspectiva desarrollista y de género adoptada por las «femócratas» del partido (*feminist state official*). Tanto la visión de base clasista (la cual tiende a dar prioridad a intereses de género «prácticos») como la feminista (que privilegia intereses de género «estratégicos») estuvieron presentes desde la fundación del partido, aunque la última sin lugar a dudas predominó al comienzo. Las feministas dentro de la SNM trabajaron duro para influir en los manifiestos electorales del partido de 1989 y de 1994, así como en las propuestas del partido para la Asamblea Nacional Constituyente. Hasta en el manifiesto electoral del PT en 1994, el lenguaje y abordaje denunciaba claramente una noción feminista de género como una categoría social construida y enfatizaba la igualdad-en-la-diferencia (Partido dos Trabalhadores, 1994). Hacia el final de la década de 1990, el discurso de género y desarrollo¹² aún era incipiente en la literatura del partido, hasta que la SNM empezó a promover seminarios sobre proyectos de género en contextos municipales.

La primera visión –socialismo de base clasista– ve la emancipación de las mujeres primordialmente como el resultado de su integración en la fuerza de trabajo; una visión que coincide con el acercamiento de la modernización revisado del pensamiento sobre la mujer-en-desarrollo. El PT subrayó la importancia de perseguir las necesidades de las mujeres con bajo nivel de rentas, que siguen constituyendo la mayoría de trabajadores del sector público, por ejemplo, dando a las mujeres del nivel de empleo más bajo, las barrederas, acceso a programas de alfabetización de adultos, de capacitación para el trabajo, de toma de consciencia de género, y por la profesionalización de los trabajadores de la educación y de la salud. Los gobiernos locales del PT, en general, también

11. Si lo tomamos en su división heurística, el término «intereses de género prácticos» (*practical gender interests*) se refiere a las necesidades de las mujeres dentro de la actual división sexual del trabajo y de las relaciones de género en cada sociedad, mientras que el término «intereses de género estratégicos» (*strategic gender interests*) se refiere a un punto de vista que cuestiona y persigue los cambios en aquellas relaciones de poder (MOLYNEUX, 2001).

12. Género y desarrollo trata de la construcción social de las relaciones de género, reconoce las mujeres como agentes del cambio en vez de receptoras pasivas de servicios y se centra en fortalecimiento de los derechos legales de las mujeres (RAZAVI y MILLER, 1997).

implementaron modestos proyectos de generación de renta para mujeres, especialmente para aquellas que desafiaban la tradicional división sexual del trabajo. El partido también defendió la provisión estatal de funciones normalmente ejecutadas por las mujeres en el hogar, a través de guarderías gratuitas, lavanderías y comedores gratuitos; ambos con el objetivo de estimular la participación de la fuerza de trabajo y de cambiar las relaciones privadas de poder entre géneros. El partido fue pionero en esas y otras políticas como el financiamiento de la vivienda a bajos costes para mujeres cabezas de familia, el microcrédito para mujeres empresarias, y los subsidios para mercados y huertas comunitarias.

La influencia de los movimientos feministas nacionales e internacionales fue responsable de introducir cuestiones de derechos de reproducción y sexualidad, y de violencia doméstica en la agenda del partido. El primer tema inevitablemente creó conflictos con los integrantes del partido ligados a la Iglesia Católica. En el tópico más controvertido, el aborto, el PT nunca adoptó una política partidaria a favor de la descriminalización ante el temor de que eso resultara en una pérdida no sólo de los votos católicos sino también de los votos pentecostales¹³, y prefirió, por lo tanto, apoyar la provisión de «abortos legales» por medio de hospitales públicos locales desde 1989, regulando ese tema como un asunto de sanidad pública y no de derechos de reproducción, mientras que los legisladores del PT propusieron individualmente varias formas de liberalización. Las mismas estrategias difusas fueron aplicadas a temas de orientación sexual. Una de las políticas del PT más prominentes, Marta Suplicy, patrocinó proyectos de ley sobre derechos civiles y pensiones iguales para parejas de mismo sexo. Otros legisladores del PT, individualmente, estuvieron dispuestos a apoyar los derechos de los gays¹⁴, y las administraciones del PT introdujeron progresivamente políticas sobre planeamiento familiar, embarazos precoces, y mortalidad materna. Iniciativas contra la violencia doméstica constituyen la política de género más común perseguida por los gobiernos subnacionales del PT. Como el sistema judicial (tribunales, policía y servicio de fiscalía) es operado por los gobiernos estatales, las municipalidades están restringidas a cuidar del bienestar de las víctimas. Las ciudades y estados comandados por el PT han intentado proveer refugios para las víctimas, algunas veces llevados a cabo mediante cambios en las leyes orgánicas de la ciudad que obligaban al ayuntamiento a destinar fondos para esa finalidad. La tendencia ahora, sin embargo, es de acciones integradas, las cuales fueron adoptadas originariamente en Porto Alegre y están siendo copiadas en São Paulo y en otros lugares, a través de los cuales diversos servicios sociales colaboran para organizar la vivienda, el empleo, la salud y la situación legal de las víctimas.

13. En las votaciones del Congreso sobre temas relacionados al aborto el PT permitió a sus representantes que votaran libremente, un hecho nada común en un partido altamente disciplinado. Por otro lado, retiró un legislador del PT que era un conocido opositor de los derechos de aborto de una comisión legislativa clave porque las mujeres del partido no querían que la visión individual de ese diputado representase a la del partido.

14. Los legisladores del PT son cinco de los siete miembros del grupo parlamentario de apoyo a la libertad de expresión sexual, formado en 2003.

El partido también intentó integrar los temas de género en los usos y las costumbres de sus gobiernos municipales: en Santo André, una gran ciudad industrial en la región metropolitana de São Paulo, una geógrafa feminista fue invitada a hacer esa integración en el plan principal de la ciudad¹⁵, que fue colectivamente diseñado por un «eje de mujeres», una red informal de funcionarias y asesoras técnicas del ayuntamiento partidarias del tema. Aunque el plan nunca haya sido implementado, permaneció como un modelo de «buena práctica» en términos de consulta y en otras ciudades comandadas por el PT grupos de mujeres ejecutaron «auditorías de género» en las políticas municipales, y usaron instrumentos institucionales como el presupuesto participativo y la Ley Orgánica Municipal. Muchas de las medidas mencionadas fueron copiadas horizontalmente por otros ayuntamientos comandados por el PT (y unos pocos no dirigidos por el partido), o fueron adoptados a nivel estadual o de legislación y políticas nacionales, algo que ilustra la gran importancia de las experiencias del PT en políticas municipales de género.

III.2. *Legislación de género*

Los diputados y senadores del PT también tuvieron un papel clave en traducir a iniciativas legislativas las políticas de género aprobadas por los miembros del partido en sus conferencias y congresos y adoptadas en sus manifiestos. El partido estuvo muy activo en la esfera legislativa y hasta 2002, aun siendo entonces apenas el quinto partido más grande en términos de representación, propuso más proyectos de ley que cualquier otro partido¹⁶. Aún estando en la oposición y en un ambiente legislativo dominado por el Ejecutivo, el PT también convirtió más proyectos de ley en leyes que cualquier otro partido y ejerció reconocido liderazgo en las dos Cámaras.

En la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988), el grupo del PT, liderado por el entonces diputado federal Lula, impulsó las provisiones de permisos de maternidad y paternidad. Desde 1995, el PT fue el principal promotor de proyectos de ley, a través del sector de líderes femeninas, en las diecisiete áreas identificadas como estratégicamente importantes tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing.

Los proyectos incluyeron temas como la reforma de los códigos civiles y penales, la criminalización del acoso sexual y de la violencia doméstica, nuevas leyes sobre permiso de maternidad y paternidad, derechos de Seguridad Social para trabajadores domésticos y trabajadoras rurales, derechos para mujeres apesadas, derechos de reproducción, medidas antidiscriminación relacionadas con la raza, orientación sexual y sobre

15. Todas las ciudades con más de 20.000 habitantes están obligadas a diseñar un *plano diretor* con objetivos de planeamiento y zonificación.

16. El PT tuvo 2.009 propuestas activas en el Legislativo. El número sometido entre 1982 y 2002 alcanza la asombrosa cifra de 8.100. Fuente: asesoría técnica del PT en el Legislativo (<http://www.informes.org.br>). A pesar del activismo legislativo del PT, no existen estudios sobre ese aspecto del partido.

el HIV, derechos iguales para uniones civiles de parejas de mismo sexo, leyes de cuota electoral y de violencia de género. El PT fue el responsable de establecer y liderar casi todas las comisiones legislativas sobre derechos humanos en los tres niveles de gobierno, así como las comisiones parlamentarias especiales de investigación sobre derechos de minorías y de género. Con tanta participación en el actual Legislativo, las mujeres del PT se transformaron en actores clave en la extensión de la equidad y de la igualdad de género, y actualmente apoyan proyectos de ley sobre acoso sexual, violencia doméstica, descanso para trabajadores domésticos, pensiones para amas de casa y revisión del Código penal, al mismo tiempo que promueven una campaña contra el trabajo doméstico infantil y presiden una comisión parlamentaria de investigación sobre abuso sexual de menores. La Cámara de Diputados estableció un comité externo para estudiar la feminización de la pobreza.

IV. ¿UNA NUEVA ERA PARA LA POLÍTICA DE GÉNERO?

A mediados de la década de 1980 Brasil fue considerado un pionero en términos de política de género. Estaba entre los primeros países de la región en establecer mecanismos de Estado para el avance de las mujeres, y en la creación de comisarías de policía para mujeres¹⁷. Sin embargo, la fortuna del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) se transformó en rehén de los caprichos de partidos políticos. A principios de la década de 1980 el movimiento de las mujeres aprovechó la oportunidad política ofrecida por la transición a la democracia y por la predominancia del PMDB como primer gran partido de oposición y que luego sería partido de gobierno. Las políticas del PMDB apoyaron tanto el establecimiento del Consejo Nacional como de numerosos consejos estaduais a partir de 1982 con un ojo puesto en las recompensas electorales. El CNDM fue creado en 1985 bajo la protección del Ministerio de Justicia como un órgano de asesoría compuesto por una combinación de representantes de la sociedad civil y del Estado. En sus primeros cuatro años de existencia, el Consejo tuvo autonomía financiera y administrativa, poderes ejecutivos de hecho, un presupuesto de U\$ 3 millones, equipo para apoyo técnico y una secretaría ejecutiva para cumplir las tareas decididas por el cuerpo de asesores no remunerados. Produjo muchos avances legales y de políticas, particularmente en la Asamblea Nacional Constituyente, donde impulsó más de cien propuestas a diferentes comisiones legislativas. Organizando la acción combinada de las legisladoras, los grupos independientes de mujeres y los consejos de mujeres estaduais y municipales lograron introducir en la Constitución de 1988 más del 80% de las demandas de los movimientos de mujeres. El Consejo gozó de gran legitimidad y apoyo de los movimientos de mujeres, trabajando en estrecha combinación con legisladoras interesadas en ese tema en el Legislativo, y promoviendo reuniones regulares intersectoriales con representantes de otros ministerios. El Consejo estuvo formado

17. Para una revisión completa de los consejos de mujeres federales y estaduais establecidos véase S. ÁLVAREZ (1990).

por activistas feministas experimentadas y hábiles en la formulación de políticas públicas y *lobby* político, que se beneficiaron de su gran credibilidad y buena aceptación por parte del PMDB y de la simpatía política por parte del gobierno. Todo eso fue revertido en la década de 1990, cuando el Consejo fue efectivamente desinstitucionalizado bajo el gobierno Collor. Sus miembros y la presidencia de este órgano eran con frecuencia sustituidos por individuos con pocas relaciones orgánicas con los movimientos de mujeres porque los ministros de Justicia lo consideraban apenas como un espacio más para el clientelismo. Con la evolución del PMDB al clásico modelo de partido *catch-all*, perdiendo para el PSDB sus miembros social demócratas y más vinculados a principios políticos, el partido adquirió nuevas prácticas de la derecha y se volvió indiferente a los consejos de las mujeres que en el pasado habían defendido. El CNDM perdió su autonomía administrativa y financiera y su presupuesto, su equipo fue reducido de 150 personas que ocupaban dos pisos del edificio principal del Ministerio de Justicia a una presidente, una asesora y una secretaria en dos despachos de un edificio anexo en octubre de 1992.

El gobierno Cardoso hizo poco para interrumpir esta caída. El PSDB, así como la mayoría de los partidos brasileños, nació de una disidencia de la élite y le faltaba una base de masas y una estructura orgánica. El partido no tenía ninguna política sobre temas de género, y las feministas en su organización tendían a actuar de modo individual y no colectivo. Por ello, no había una presión interna en el partido para cuidar de los problemas del CNDM. Cardoso rechazó la idea de elevar el CNDM a la condición de secretaria, y fracasó en la recuperación de sus condiciones y poderes hasta los meses finales de sus ocho años de gobierno. En la última fase del gobierno Cardoso, en junio de 2000, el CNDM recuperó su equipo ejecutivo (*secretaría ejecutiva*) pero permaneció bajo la estructura de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Finalmente, en septiembre de 2002, el gobierno Cardoso aprobó un decreto creando una secretaria nacional para los derechos de la mujer (*Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher-SEDIM*) dentro del Ministerio de Justicia.

Desde 1994 el PT ha hecho compromisos explícitos en sus manifiestos electorales para elevar el CNDM a la condición de secretaria con autonomía, un presupuesto sustancial, poderes de decisión y acceso e influencia intersectorial. El primer mensaje presidencial de Lula contenía una sección que afirmaba el compromiso del gobierno con la igualdad y la equidad de género, y en su primer día de mandato transformó la SEDIM en una nueva Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), vinculada al gabinete presidencial, y cuya titular pasaba a tener *status* de ministra, y por lo tanto, asiento en el gabinete ministerial. El equipo de transición contó, por primera vez, con dos feministas que habían trabajado con movimientos de mujeres para imprimir un sentido de género a todas las áreas de gobierno del PT. La SPM, por lo tanto, partía de una base sustancial de conocimiento y experiencia, acumulada de un lado por la posición del CNDM dentro de la burocracia federal y, por otro, a través de las políticas de género específicas desarrolladas por el PT. La ubicación institucional debería aumentar el poder de influencia de esa unidad y su capacidad de formulación; por lo que la localización del CNDM en el Ministerio de Justicia había sido problemática. Por un lado, su

destino institucional era lógico, puesto que reflejaba una conceptualización de igualdad de género centrada en los derechos y el CNDM tuvo mucho éxito en introducir cambios legales. Por otro lado, eso no era suficiente en un país donde aún persistía una enorme brecha de implementación entre la letra de la ley y su aplicación. Además, el perfil tradicional del ministro de Justicia era mucho más el de un «aliado político» del presidente, sin una continuidad de liderazgo o de formulación de claros proyectos de reforma.

La SPM fue finalmente ratificada por el Senado en mayo de 2003 con un mandato para: (1) asesorar al presidente de la República, directa e indirectamente, en relación a la propuesta, coordinación y articulación de políticas sobre mujeres; (2) elaborar e implementar campañas nacionales de concienciación contra la discriminación; (3) crear un mecanismo de planeamiento de género para ayudar al gobierno federal y a los órganos subordinados del gobierno a implementar acciones destinadas a aumentar la igualdad; (4) articular, promover e implementar programas de cooperación con organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, con el objetivo de garantizar la ejecución de políticas para las mujeres; y (5) monitorizar la implementación de una legislación afirmativa que defina políticas públicas para cumplir con los acuerdos, convenciones y planes de acción firmados por Brasil con relación a la igualdad de género y a la lucha contra la discriminación. La estructura básica del departamento incluye un gabinete y tres subdepartamentos (Red Institucional, Monitoría de Programas Temáticos y Políticas de Planeamiento y Acción para Mujeres).

Sin embargo, una de las limitaciones de corto plazo de la secretaría fue de tipo presupuestario. El gobierno anterior había destinado 10,9 millones de *reais*, incrementado a 24 millones a principios de 2003. Pero en una época de radicales cortes en el presupuesto, diseñados para equilibrar la contabilidad y hacer feliz al FMI, el presupuesto de la SPM fue recortado a 4 millones. La primera prioridad era asegurar un presupuesto operacional mayor para la unidad, con el objetivo de alcanzar 20 millones de *reais* en el año financiero de 2004-2005. Esa limitación de recursos es quizás la marca más problemática de la administración del PT porque, mientras mantiene impecable sus compromisos con las demandas de las derechas, permanece prisionero de sus propios compromisos en mantener felices a los inversores extranjeros y a los prestamistas.

El gobierno Lula no solamente remendó el aparato institucional en nivel ejecutivo para la promoción de las mujeres, sino que también puso la legislación de género en el tope de la agenda parlamentaria. El gobierno definió 2004 como el Año Nacional de las Mujeres, y en respuesta la Cámara de Diputados y el Senado crearon comisiones especiales para sistematizar diversos proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres y para discutir una propuesta de *Estatuto da Mulher*. Parte de ese foco en los derechos de las mujeres fue producto de un proceso de consulta nacional, con reuniones a nivel municipal y estadual, que culminaron con una Conferencia Nacional sobre Políticas para Mujeres en julio de 2004. Uno de los principios del PT hasta aquí fue su énfasis en relación al proceso democrático y en nuevas formas de representación y de consulta. Por lo tanto, el CNDM fue mantenido como un cuerpo colegiado de control social, y trajo representantes de la sociedad civil organizada,

incluyendo tanto organizaciones feministas y de mujeres, como miembros de diversos ministerios, al mismo tiempo que la consulta popular es mucho más abierta y amplia. Eso refleja el enfoque adoptado por gobiernos locales del PT que combina el *fórum* formal de representación en el consejo de mujeres, con un *fórum* de mujeres de libre acceso y popular y un cuerpo ejecutivo que integra esas funciones independientes aunque complementarias.

Las nuevas prioridades de la secretaría fueron establecidas en su propuesta presupuestaria para el periodo 2004-2007: violencia contra la mujer, igualdad de género en los lugares de trabajo, y usos y costumbres que tengan en cuenta los temas de género. La Comisión de las Mujeres en el Legislativo refinó esa lista, reflejando las prioridades globales del gobierno Lula, para incluir la relación de la mujer con el bienestar social, el trabajo, los derechos de vivienda, la violencia y la seguridad social, para cada uno de los cuales fue creado un grupo de trabajo. Introducir los temas de género en los usos y las costumbres de la sociedad brasileña será, obviamente, el mayor desafío, así como lo es para los órganos de mujeres en todo el mundo, puesto que existe una tendencia en los ministerios a segmentar políticas. De las tres áreas de políticas públicas discutidas hasta el momento, la violencia doméstica es obviamente la más específica en términos de género, aunque requiera una respuesta multidepartamental. El bienestar social es a menudo una política de género, puesto que políticas compensatorias por lo general tienen como objetivo la familia y las mujeres aumentaron su autonomía como proveedoras de fondos para sus casas, aunque no sea su primer objetivo. El debate sobre pensiones ilustra el camino por el cual todas las políticas gubernamentales pueden ser interpretadas como poseedoras de efectos sobre los temas de género, y la calidad de ese debate es indudablemente debida a la sofisticación de los grupos feministas brasileños dedicados al análisis de políticas y al *lobby*.

IV.1. *Bienestar social*

Las políticas típicas del PT para la redistribución de renta fueron la *renda mínima* y la *bolsa escola*. Éstos son esquemas cuidadosamente dirigidos y testados que, en primer lugar, actúan como un impuesto sobre la renta a la inversa, disminuyendo la brecha entre las familias muy pobres y la línea de la pobreza. La segunda es una variante de la primera y tiene como beneficiarias a las familias con niños en edad escolar. Su objetivo es no solamente atacar la pobreza familiar sino también el trabajo infantil y el bajo nivel de educación. En este caso la familia recibe una «beca» mensual bajo la condición de que los niños vayan regularmente a la escuela. Implementado por primera vez en el gobierno del PT en el Distrito Federal, liderado por Cristovam Buarque, esa política fue adoptada nacionalmente por el gobierno Cardoso, aunque con valores mucho más bajos que los de las administraciones del PT. Los pagos se hacen por medio de tarjetas bancarias especialmente a las madres –cerca de tres millones hasta 2003– siguiendo el modelo de beneficios financieros a niños en Estados de bienestar mucho más antiguos, sin importar si la familia es liderada por la mujer o por un solo padre (padre

o madre). El impacto de género de esos programas tuvo, sin embargo, poco debate en el partido. Buarque reivindica que el programa apoya la autonomía financiera de las madres y permite su control sobre los recursos domésticos, reconoce el papel de los padres como productores de capital humano y efectivamente los remunera por ese servicio. Las madres también son estimuladas a dar clases de alfabetización, siguiendo la conocida relación entre el nivel educacional materno y el bienestar de los niños, al mismo tiempo que mejoran sus posibilidades de empleo, autoestima y capacidades personales. Por otro lado, funcionarios de la administración de São Paulo rechazan el programa simplemente por «hacer que las mujeres administren la pobreza», transformándolas en medios para un fin, y reforzando los papeles de género existentes. Por eso, apoyan un programa de renta mínima «incondicional» en el que la inversión sea menos instrumental y menos restrictiva en cuanto a los objetivos.

Brasil jamás tuvo un programa de bienestar completo, ya sea basado en derechos universales o basado en objetivos, y los asesores políticos de Lula eran bastante conscientes de que los programas de reducción de la pobreza en Brasil habían sido incoherentes y errantes. En el primer año poco se ha hecho ya que la atención se concentró en el proyecto *Fome Zero* que buscaba atacar la inseguridad alimenticia. Los subsidios fueron finalmente consolidados en la llamada *Bolsa Família*, que ahora ayuda a cerca de 32,5 millones de personas. Así como en otros programas del PT, las mujeres son las beneficiarias preferentes. Sin embargo, aún no se puede evaluar si eso resultará en el fortalecimiento y aumento de la autonomía de las mujeres o en su subordinación al bienestar de otros miembros de la familia.

IV.2. Seguridad social

Uno de los mayores dolores de cabeza del gobierno Lula fue la reforma del sistema de pensiones, que actualmente excluye a una gran proporción de la población (40,7 millones de brasileños) de la cobertura y paga más de lo que recibe en contribuciones. Considerando las tendencias sociales y demográficas, 43,5% de las mujeres mantienen familias, si se tiene en cuenta ambos casos de mujeres que son cabeza de familia o que reciben pensiones. Además muchas más mujeres no tienen cobertura de seguridad social, especialmente aquellas que trabajan por cuenta propia o en servicios domésticos. Así como en otros países, las mujeres contribuyen y reciben menos. En julio de 2003 el Ministerio de Seguridad Social y la SPM crearon un grupo de trabajo para analizar el impacto de las reformas sobre las mujeres y los presidentes de las dos Cámaras del Legislativo empeñaron su apoyo a una propuesta que diese derechos de pensión a las amas de casa¹⁸. Grupos de mujeres también lucharon para mantener la provisión constitucional que permite a las mujeres jubilarse cinco años antes que los hombres, argumentando que eso compensa en parte su trabajo doméstico no remunerado a lo largo de la vida.

18. Ése fue el resultado de una movilización considerable liderada por diputadas del PT que produjo una petición firmada por más de un millón de mujeres.

IV.3. *Violencia contra la mujer*

Muchos esfuerzos fueron hechos por el gobierno federal para destacar el tema de la violencia doméstica. A lo largo de la administración Cardoso, el CNDM y las comisiones del Legislativo sobre derechos humanos lideradas por el PT trabajaron para proteger recursos presupuestarios para refugios destinados a víctimas. Hasta 2003 existían 339 comisarías de policía y 75 refugios. El CNDM también realizó la primer gran encuesta sobre el funcionamiento de las comisarías de policía de mujeres. Sin embargo, como Brasil no tiene ley específica que interprete la violencia doméstica como crimen, las acusaciones tienden a ser denunciadas a la justicia como «daños corporales». Eso ha sido problemático ya que ignora los largos y debilitantes efectos de la violencia doméstica. Además, permite que muchos casos sean enviados a los *Juízados Especiais Criminais*, creados a fines de la década de 1990 y cuyo carácter conciliatorio es muy criticado por feministas por ser inapropiado para ese tipo de conflicto interpersonal. Las comisarías de policía también son una solución muy parcial, puesto que están limitadas por la falta de entrenamiento policial y de recursos. El gobierno creó un Grupo de Trabajo sobre Violencia Doméstica en abril de 2004 que pretende utilizar como base para discusión una amplia serie de reformas desarrolladas por un consorcio de grupos de mujeres. Eso sugiere que la violencia doméstica puede ser incluida en el Código penal, juzgada en cortes especiales, con personal entrenado, y que la seguridad y salud de las víctimas sería mejorada. El énfasis no estaría ni en el encarcelamiento de los agresores, ni en triviales sanciones como multas o servicios comunitarios, sino en intervenciones terapéuticas para alterar el comportamiento de los agresores.

V. CONCLUSIONES

De todos los partidos del firmamento político brasileño, el PT es el que viene siendo el que apoya de forma más consistente la igualdad y la equidad de géneros, fomentando mecanismos para aumentar la voz y presencia de las mujeres dentro del partido y en la arena política formal. Más que cualquiera de sus rivales, el PT impulsó la extensión de los derechos y recursos dirigidos a la discriminación de género y experimentó más de una década de variados mecanismos en sus gobiernos locales para aumentar la participación de las mujeres en el aparato de Estado. Ahora falta ver si la nueva Secretaría de las Mujeres será capaz de ocupar el espacio político que le fue prometido y de recibir los recursos adecuados para sus ambiciosos programas. En este sentido, la forma mediante la cual el gobierno del PT maneje este tema será emblemática para su relación con los movimientos sociales en Brasil y en su amplio compromiso con la justicia social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Sonia E. *Engendering Democracy in Brazil: women's movements in transition politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista de Estudos Feministas*, 2001, vol. 9, n° 1, pp. 231-252.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and experiments with urban democracy in Brazil*. Londres: Zed Press, 2003.
- BARROS, Maurício Rands. *Labour relations and the new unionism in contemporary Brazil*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- BITTAR, Jorge (ed.). *O Modo Petista de Governar*. São Paulo: Cadernos de Teoria e Debate, 1992.
- CHANEY, Elsa. *Supermadre: Women in politics in Latin America*. Austin: University of Texas, 1979.
- CRASKE, Nikki. *Women and politics in Latin America*. Londres: Polity, 1999.
- GODINHO, T. Ação afirmativa no Partido dos Trabalhadores. *Revista Estudos Feministas*, 1996, vol. 4 (1).
- GODINHO DELGADO, Maria do Carmo. *Desigualdade de gênero e participação política das mulheres: A experiência do Partido dos Trabalhadores*. Unpublished masters dissertation, São Paulo: PUC, 2000.
- HAAS, Liesl. Changing the system from within? Feminist participation in the Brazilian Workers' Party. En GONZÁLEZ, Victoria y KAMPWIRTH, Karen (eds). *Radical women in Latin America: Left and Right*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2001.
- HTUN, Mala y JONES, Mark. Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En CRASKE, Nikki y MOLYNEUX, Maxine (eds.). *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- MACAULAY, Fiona. «Governing for everyone»: The Workers' Party administration in São Paulo 1989-1992. *Bulletin of Latin American Research*, 1996, 15 (2) pp. 211-229.
- The purple in the rainbow: Gender politics in the PT. En BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and experiments with urban democracy in Brazil*. London: Zed Press, 2003a.
- Sexual politics, party politics: the PT's government's policies on gender equity and equality. *Working Paper CBS-46-03*. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2003b.
- *Gender politics in Brazil and Chile: The role of parties in local and national policy-making*. Londres: Palgrave/St Antony's, en prensa.
- MOLYNEUX, Maxine. *Women's movements in international perspective: Latin America and beyond*. Londres: Palgrave, 2001.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa Coligação Lula Presidente*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.
- RADCLIFFE, Sarah A. y WESTWOOD, Sallie (eds.). *Viva: women and popular protest in Latin America*. Londres: Routledge, 1993.
- RAI, Shirin M. (ed.). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- RAZAVI, Shahrashoub y MILLER, Carol. *From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development debate*. Genève: UNRISD, 1997.
- SACCHET, Teresa. *Making women count: Campaigns for quotas in Brazil*. Department of Government, University of Essex, 2002.