

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**A Agenda Regional de Gênero da CEPAL (1977-2016):**  
um estudo a partir do debate de Gênero e Desenvolvimento

**Marina Molina Costa Tavares**

Pelotas

2021

**MARINA MOLINA COSTA TAVARES**

**A Agenda Regional de Gênero da CEPAL (1977-2016):**  
um estudo a partir do debate de Gênero e Desenvolvimento

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Etiene Villela Marroni

Pelotas  
2021

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação na Publicação

T231a Tavares, Marina Molina Costa

A agenda regional de gênero da CEPAL (1977-2016):  
um estudo a partir do debate de gênero e desenvolvimento  
/ Marina Molina Costa Tavares ; Etiene Villela Marroni,  
orientador. — Pelotas, 2021.

113 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e  
Política, Universidade Federal de Pelotas, 2021.

1. Gênero. 2. Relações internacionais. 3.  
Desenvolvimento. 4. Ciência política. 5. Economia política  
internacional. I. Marroni, Etiene Villela, orient. II. Título.

CDD : 327.1

## Resumo

TAVARES, Marina Molina Costa. A Agenda Regional de Gênero da CEPAL (1977-2016): um estudo a partir do debate de Gênero e Desenvolvimento. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

A presente dissertação de mestrado tem como objeto a Agenda Regional de Gênero, organizada sob o escopo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU). Seu objetivo geral foi analisar os principais desdobramentos do debate de Gênero e Desenvolvimento na construção da Agenda Regional de Gênero entre 1977 e 2016. Para tanto, optou-se pela metodologia de estudo de caso, de cunho qualitativo, com emprego de análise documental. Quanto à revisão da literatura, foram investigadas as principais contribuições e discussões promovidas pelas teóricas feministas na disciplina do Desenvolvimento. A fim de compreender o encontro do debate teórico e com a Agenda Regional, realizou-se um histórico predecessor da Agenda Regional, bem como uma descrição de sua evolução ao longo do tempo. Por fim, verificou-se as principais repercussões advindas desta intersecção teórica na construção dos compromissos. A partir disso, foram identificadas influências da abordagem *Women in Development* (WID) nos anos iniciais da agenda, através da ideia de inserção das mulheres nos processos de desenvolvimento. Foram observadas, também, a incorporação de preocupações partidas das críticas elaboradas no âmbito do *Women and Development* (WAD), bem como no do *Women, Environment and Development* (WED), no sentido de terem gerado proposições que refletissem a diversidade de mulheres na região e a consideração da sua participação na conservação do meio ambiente, respectivamente. Por fim, puderam ser identificadas também gradativas alterações, levando à consideração das mulheres como agentes de mudança nas medidas propostas, bem como a mudança de paradigma elaborada sob o escopo do *Gender and Development* (GAD). Em relação aos principais temas abordados, evidenciou-se o aprofundamento dos esforços de combate à pobreza e de reconhecimento do trabalho doméstico e reprodutivo das mulheres no escopo da agenda; a ascensão e o abrandamento da crítica aos efeitos dos programas de ajuste estrutural sobre as mulheres; a consolidação das medidas de representação, participação das mulheres e paridade na tomada de decisão; a definição e diversificação das formas de violência contra a mulher consideradas nos documentos analisados; e, por fim, as transformações de abordagem sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres no escopo da agenda, à diferença das discussões de escopo global.

## Abstract

TAVARES, Marina Molina Costa. ECLAC's Regional Gender Agenda (1977-2016): a study from the Gender and Development debate. 2021. Dissertation (Master's Degree in Political Science) – Graduate Program in Political Science, Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2021.

The present master's dissertation has as its object the Regional Gender Agenda, organized under the scope of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), a subsidiary organ of the United Nations (UN). Its general objective was to analyze the main developments of the Gender and Development debate in the construction of the Regional Gender Agenda between 1977 and 2016. To this end, the case study methodology was chosen, of qualitative nature, with the use of document analysis. As for the literature review, the main contributions and discussions promoted by feminist theorists in the discipline of Development were investigated. To understand the encounter of the theoretical debate and with the Regional Agenda, a predecessor history of the Regional Agenda was carried out, as well as a description of its evolution over time. Finally, the main repercussions arising from this theoretical intersection in the construction of commitments were verified. Based on this, influences of the Women in Development (WID) approach were identified in the initial years of the agenda, through the idea of inserting women in development processes. It was also observed the incorporation of concerns arising from the criticisms elaborated in the scope of Women and Development (WAD), as well as in the Women, Environment and Development (WED), in the sense of having generated proposals that reflect the diversity of women in the region and the consideration of their participation in the conservation of the environment, respectively. Finally, gradual changes could also be identified, leading to the consideration of women as agents of change in the proposed measures, as well as the paradigm shift elaborated under the scope of Gender and Development (GAD). In relation to the main topics discussed, the deepening of efforts to combat poverty and recognition of women's domestic and reproductive work within the scope of the agenda was evident; the rise and fall of criticism of the effects of structural adjustment programs on women; the consolidation of representation measures, women's participation and parity in decision-making; the definition and diversification of the forms of violence against women considered in the analyzed documents; and, finally, the transformations in the approach to women's sexual and reproductive rights in the scope of the agenda, in contrast to discussions with a global scope.

## Agradecimentos

Não são tempos fáceis para escrever uma dissertação, especialmente uma que trata sobre políticas com vistas ao alcance da igualdade de gênero. Para atravessar os retrocessos que vivenciamos nos últimos anos, enquanto sociedade, foi essencial construir redes de apoio que nos permitissem elaborar melhor todos estes acontecimentos. Talvez eu procurasse mais por um espaço de pertencimento em 2019, quando ingressei no mestrado, do que pelo título em si. Neste sentido, obtive exatamente o que precisava. Portanto, agradeço ao PPGCPol/UFPel como um todo – professores, servidores e colegas – por terem me propiciado um espaço seguro de debate, acolhimento, e elaboração de angústias coletivas, advindas do contexto em que vivemos.

Agradeço, sobretudo, à minha família, por todo o afeto e amor que recebi para que pudesse concluir esta jornada. À minha mãe, ao meu pai, aos meus avós e aos meus irmãos, agradeço por uma série de motivos: por terem me mostrado que a educação é sempre uma escolha que vale a pena; por terem me ensinado a lutar por um mundo mais justo; e por me incentivarem a ir além. Ao meu companheiro, agradeço a paciência, e por ser abrigo nos momentos de incerteza. A todos os meus amigos e amigas, agradeço por sempre acreditarem no meu potencial de realizar aquilo que desejo. E em especial, agradeço aos meus fiéis parceiros de jornada, Yndira, Bruna e Iago, por terem me acolhido em cada passo desta experiência.

Agradeço à profa. Etiene, minha orientadora, por todas as portas que me foram abertas, e que me permitiram viver a vida acadêmica em toda a sua intensidade. Agradeço, ainda, às profas. Luciana e Rosângela, por suas contribuições em banca a esta pesquisa, quando ainda era apenas um projeto; e às profas. Simone e Luciana, por terem gentilmente aceitado o convite para avaliar este trabalho. À última, fica um agradecimento especial por ter me incentivado, ainda em 2018, a seguir por este caminho.

Por fim, agradeço a todas aquelas que vieram antes de mim, e a todas as que virão depois, na esperança de que haja sempre uma forma de construir um amanhã mais igualitário.

*me levanto  
sobre o sacrifício  
de um milhão de mulheres que vieram antes  
e penso  
o que é que eu faço  
para tornar essa montanha mais alta  
para que as mulheres que vierem depois de mim  
possam ver além*

- Legado

**Rupi Kaur**

## Lista de Abreviaturas e Siglas

<b>CEA</b>	Comissão Econômica para a África
<b>CEAO</b>	Comissão Econômica para a Ásia Ocidental
<b>CEAP</b>	Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico
<b>CEE</b>	Comissão Econômica para a Europa
<b>CEDAW</b>	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina
<b>CIM</b>	Comissão Interamericana de Mulheres
<b>CIPD</b>	Conferência de População e Desenvolvimento do Cairo
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GAD</b>	<i>Gender and Development</i>
<b>MESECVI</b>	Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OIG</b>	Observatório da Igualdade de Gênero para a América Latina e o Caribe
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>Rio+20</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012
<b>UN</b>	<i>United Nations</i>
<b>WAD</b>	<i>Women and Development</i>
<b>WED</b>	<i>Women, Environment and Development</i>
<b>WID</b>	<i>Women in Development</i>



## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b>	Estrutura do Plano de Ação Regional de Havana (1977).....	<b>45</b>
<b>Figura 2</b>	Áreas Estratégicas do Programa de Ação Regional Mar del Plata (1994).....	<b>48</b>
<b>Figura 3</b>	Acordos para o enfrentamento dos desafios à autonomia das mulheres e à igualdade de gênero – Áreas centrais identificadas no Consenso de Brasília (2010).....	<b>66</b>
<b>Figura 4</b>	Conjuntos de preocupações acordadas no Consenso de São Domingos (2013).....	<b>71</b>
<b>Figura 5</b>	Categorias de compromissos assumidos no âmbito da Agenda Regional de Gênero, segundo a Estratégia de Montevideu (2016).....	<b>77</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	11
<b>2</b>	<b>Mulheres, Gênero e Desenvolvimento: perspectivas teóricas</b> .....	19
2.1.	Mulheres e Desenvolvimento: origens da integração entre os conceitos .....	19
2.2.	Gênero e Desenvolvimento: a expansão das categorias de análise .....	26
2.3.	Globalização, Gênero e Desenvolvimento: o transbordamento da agenda de pesquisa a partir de uma ótica transversal .....	32
<b>3</b>	<b>Normativas Internacionais de Proteção dos Direitos das Mulheres: a construção da Agenda Regional de Gênero em perspectiva histórica</b> ....	41
3.1.	As mulheres na pauta internacional: uma contextualização das origens da agenda regional .....	41
3.2.	O Plano de Ação Regional de Havana (1977).....	43
3.3.	O Programa de Ação Regional Mar del Plata (1994) .....	47
3.4.	O Consenso de Santiago (1997).....	54
3.5.	O Consenso de Lima (2000) .....	57
3.6.	O Consenso da Cidade do México (2004).....	59
3.7.	O Consenso de Quito (2007) .....	61
3.8.	O Consenso de Brasília (2010).....	65
3.9.	O Consenso de São Domingos (2013).....	70
3.10.	A Estratégia de Montevideu (2016).....	75
<b>4</b>	<b>A Agenda Regional de Gênero sob a perspectiva dos debates de Gênero e Desenvolvimento: uma análise das principais influências</b> .....	84
4.1.	Considerações sobre as principais transformações da agenda: uma análise de sua evolução em perspectiva histórica.....	84
4.1.1.	Plano Regional de Ação de Havana (1977): primórdios da integração das mulheres ao desenvolvimento econômico e social na América Latina .....	84
4.1.2.	Programa Regional de Ação Mar del Plata (1994): o aprofundamento dos objetivos da agenda sob a influência do contexto global.....	87
4.1.3.	Os consensos (1997-2013): a expressão da vontade política e do compromisso com a igualdade de gênero .....	89
4.1.3.1.	Consenso de Santiago (1997): inserção da perspectiva de gênero e o enfoque social sobre o desenvolvimento.....	89
4.1.3.2.	Consenso de Lima (2000): as mulheres como agentes de mudança e os direitos sexuais e reprodutivos .....	91

4.1.3.3. Consenso da Cidade do México (2004): diversidade e violência contra a mulher.....	92
4.1.3.4. Consenso de Quito (2007): novos conceitos e a criação do Observatório de Igualdade de Gênero .....	92
4.1.3.5. Consenso de Brasília (2010): a redução das desigualdades e a autonomia econômica .....	93
4.1.3.6. Consenso de São Domingos (2013): empoderamento, inclusão, paridade e segurança no acesso às tecnologias de informação e comunicação .....	94
4.1.4. Estratégia de Montevideu (2016): o enfoque sobre a avaliação e a implementação da Agenda Regional de Gênero.....	95
4.2. Evolução temática das principais áreas de atuação da CEPAL sobre Gênero e Desenvolvimento: autonomia econômica, física e na tomada de decisões .....	96
4.2.1. Autonomia Econômica: trabalho, combate à pobreza e questões macroeconômicas.....	96
4.2.2. Autonomia na Tomada de Decisões: participação, representação e paridade.....	98
4.2.3. Autonomia Física: violência contra a mulher, feminicídio e direitos sexuais e reprodutivos .....	99
<b>5 Considerações Finais</b> .....	102
<b>Referências</b> .....	106

## 1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo investigar como os aportes relativos à literatura de Gênero e Desenvolvimento foram mobilizados na construção da Agenda Regional de Gênero, ligada à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da Organização das Nações Unidas (ONU). Optou-se pelo debate teórico sobre Gênero e Desenvolvimento, fundamentado na inserção dos direitos das mulheres na pauta internacional, para compreender os reflexos da evolução deste debate na constituição da Agenda Regional de Gênero, construída no domínio da CEPAL.

As atuais discussões sobre gênero, democracia e desenvolvimento envolvem questões complexas, que ultrapassam as fronteiras do estado-nação, abrangendo um espaço de contestação e de busca pela transformação social, que é global (BUTLER, 2018; FRASER et. al., 2014). As mudanças ocorridas com o aprofundamento do processo de globalização, a partir dos anos 1990, geraram um alargamento do espaço público e a transmutação dos espaços de tomada de decisão para o nível multilateral. Tais dinâmicas, por sua vez, tiveram efeito a partir da internacionalização dos processos de produção de políticas (FARIA, 2018; COSTA, 2003).

É inegável a existência de uma rede de instituições e organizações de governança global, que elaboram políticas e leis públicas sobre uma série de questões transnacionais em crescente desenvolvimento. Fruto do processo de globalização, estas redes tornaram mais complexa a relação entre pessoas – enquanto detentoras de direitos – e Estados – como portadores de deveres. Seja pelas restrições globais à ação estatal, que envolvem múltiplas relações de poder, seja por meio da descentralização política e da terceirização das funções do Estado, que complicam a atribuição de responsabilidades (ainda que não isentem os diversos responsáveis) questiona-se quais são as implicações dessas novas dinâmicas para a democracia, uma vez que os Estados não estabelecem, independentemente, as condições de vida das pessoas sob sua tutela (RAZAVI, 2016; NASH, 2014).

Este processo de transnacionalização da tomada de decisão apresenta uma importante contradição: ser muito contributivo, conferindo eficiência, eficácia e legitimidade à ação estatal ou poderá estar descolado e “não sujeita aos controles democráticos usuais, padecendo de déficits de *accountability*, por vezes consideráveis” (FARIA, 2018, p. 11). O reconhecimento das diferentes formas de desnacionalização da produção das políticas públicas gera novas definições sobre

quem se beneficia da atuação do Estado. Sendo assim, uma visão mais política da gestão pública poderá desvelar importantes dinâmicas em meio a este processo (ibidem).

Como organização internacional, com a participação do maior número de países ao redor do mundo, a ONU tem sido um dos espaços mais importantes de circulação de políticas e estratégias de gestão pública. Uma de suas iniciativas mais recentes no universo de Gênero e Desenvolvimento é a Agenda 2030. Oficialmente adotada na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, através do relatório intitulado “Transformando nosso mundo”, a agenda é uma declaração composta por 17 objetivos específicos – os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – com 169 metas associadas. Tal documento é resultado de deliberações consultivas<sup>1</sup>, que incluíram não apenas negociações intergovernamentais como, também, contaram com contribuições de membros da sociedade civil e da iniciativa privada (ONU, 2020).

Para além dos processos globais de construção de agendas e políticas, a ONU tem apostado, desde a década de 1940, em comissões para contribuir e coordenar as ações de promoção do desenvolvimento econômico em cinco regiões distintas, quais sejam: a Comissão Econômica para a África (CEA); a Comissão Econômica para a Europa (CEE); a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); a Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico (CEAP) e a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (CEAO).

Estabelecida pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 25 de fevereiro de 1948, a CEPAL promove como parte de seu mandato, a difusão de estudos, pesquisa, capacitação, informação e dados acerca do desenvolvimento econômico e social, através da cooperação e integração regional e sub-regional; prestação de serviços de assessoramento aos governos e atividades e projetos em matéria de programas de cooperação técnica. Organiza conferências e reuniões de grupos intergovernamentais e especialistas, objetivando a perspectiva regional em foros internacionais, bem como a inserção de questões de interesse mundial nos planos regional e sub-regional. Coordena, também, atividades com outros organismos do Sistema ONU. A Comissão está sediada em Santiago, Chile,

---

<sup>1</sup> Estas deliberações ocorreram através do Grupo de Trabalho Aberto, estabelecido pelo documento final da Rio+20 – “O futuro que Queremos” – com o intuito de propor “um conjunto de metas de desenvolvimento sustentável para consideração e ação apropriada” (ONU, 2020).

possuindo duas sedes sub-regionais: uma no México, como representatividade dos países da América Central; e uma em Trinidad e Tobago, direcionada aos países do Caribe. Possui também escritórios na Argentina, no Brasil, nos Estados Unidos da América e no Uruguai (CEPAL, 2021).

A Comissão tem centralizado a atuação regional de defesa de uma agenda de gênero, pela qual tem sido responsável desde 1977. No mesmo ano, ocorreu a I Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina, influenciada pelo acontecimento da Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, na Cidade do México, em 1975. Do encontro de 1977, originou-se o Plano Regional de Ação de Havana, documento em que consta a decisão que determina o papel da CEPAL como instituição organizadora da conferência. Em cumprimento a esse mandato, a CEPAL organizou, nos últimos 40 anos, 13 Conferências Regionais sobre a Mulher – primeiramente, por meio de sua Unidade de Mulheres e Desenvolvimento e, logo após, através de sua Divisão de Assuntos de Gênero (CEPAL, 2017).

Com o intuito de negociar “uma Agenda Regional de Gênero ampla, profunda e abrangente, na qual a autonomia e os direitos das mulheres sejam frente e centro” (*ibid.*, p. 5), a CEPAL objetivou apoiar Estados-membro na elaboração de políticas para o desenvolvimento e para a superação da pobreza. A presente pesquisa possui esta agenda – a Agenda Regional de Gênero– como objeto de análise; uma agenda cuja construção

[...] se baseia na habilidade, força e criatividade das mulheres da América Latina e do Caribe e de suas organizações, que seguiram adiante em períodos de ditadura e em democracias restauradas, em épocas de neoliberalismo, de crescimento econômico, e também de crises. As mulheres conseguiram superar obstáculos, se organizar e construir uma perspectiva regional, ao mesmo tempo que participam ativamente de discussões globais e se fazem ouvir além da região, esforçando-se para ultrapassar os limites do que é possível (CEPAL, 2017b, p. 6, tradução própria).

Neste sentido, questiona-se: como foram mobilizadas as questões associadas ao debate de Gênero e Desenvolvimento na construção da Agenda Regional de Gênero da CEPAL, de 1977 a 2016?

Como objetivo geral, pretende-se investigar como os aportes relativos à literatura de Gênero e Desenvolvimento foram mobilizados na construção da Agenda Regional de Gênero, de 1977 a 2016.

Especificando essa temática, trabalhou-se sobre três aspectos, priorizando: 1) investigar as principais contribuições teóricas sobre gênero e desenvolvimento; 2) realizar uma contextualização histórica sobre a Agenda Regional de Gênero; e 3) analisar os impactos do debate de Gênero e Desenvolvimento sobre a Agenda Regional de Gênero, identificando seus principais desdobramentos sobre a construção das normativas regionais.

A hipótese baseia-se no debate entre gênero e desenvolvimento propiciado por mudanças de linguagem e conjuntos de preocupação abordados pelos documentos que constituem a Agenda Regional de Gênero, de 1977 a 2016. Em um primeiro momento, considerou-se que a principal mudança consistiu na categoria de análise, partindo das mulheres enquanto categoria, para o enfoque sobre gênero. Posteriormente, a partir da conjuntura de associação dos direitos das mulheres aos direitos humanos e, por consequência, a uma diversidade de outros temas, presume-se que a Agenda Regional tenha passado a integrar novos conjuntos de preocupações.

Tendo o debate de Gênero e Desenvolvimento reflexos práticos sobre as Conferências Mundiais da Mulher, bem como outras conferências sobre o tema no contexto da ONU, espera-se que haja conexões entre a agenda global e a regional, no sentido de serem perceptíveis transformações comuns entre ambas, de acordo com a conjuntura internacional, e com os conceitos e conjuntos de preocupações abordados nestes documentos.

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O primeiro abordou a introdução ao tema e a justificativa das escolhas metodológicas. O segundo capítulo, intitulado “Mulheres, Gênero e Desenvolvimento: perspectivas teóricas” tratou sobre o marco teórico-conceitual utilizado para a realização desta pesquisa. O terceiro capítulo, “Normativas Internacionais de Proteção dos Direitos das Mulheres: a construção da Agenda Regional de Gênero em perspectiva histórica”, contém um resgate dos antecedentes da agenda regional e a descrição dos documentos que a compõem. Por fim, sua análise sob a perspectiva da literatura de Gênero e Desenvolvimento ocorreu no quarto capítulo, “A Agenda Regional de Gênero sob a perspectiva dos debates de Gênero e Desenvolvimento: uma análise das principais influências”, seguido apenas pelas Considerações Finais.

A presente pesquisa constitui-se como um estudo de caso analítico. A pesquisa bibliográfica e documental servirá como técnicas utilizadas para realizar a coleta de dados secundários. Estes, por sua vez, serão colhidos, diretamente, de fontes governamentais, como as páginas eletrônicas oficiais do Brasil ou, ainda, de documentos e relatórios provenientes de agências e órgãos vinculados à ONU. A pesquisa contará com uma abordagem qualitativa de cunho exploratório.

O estudo de caso consiste em “uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Considerando-se os próprios limites entre a agenda e o contexto a serem analisados, a escolha pelo estudo de caso analítico como metodologia ocorreu pelo fato do problema de pesquisa focalizar um fenômeno amplo e contemporâneo, que não pode ser compreendido fora de seu contexto.

De acordo com Yin (2001), “a estratégia de estudo de caso pode ser utilizada para explorar aquelas situações nas quais a intervenção, que está sendo avaliada, não apresenta um conjunto simples e claro de resultados” (p. 34) – tornando a opção por este tipo de investigação ainda mais apropriada, uma vez que a presente pesquisa não objetiva fornecer resultados estatisticamente generalizantes, mas verificar, em profundidade, a Agenda Regional de Gênero. A intenção de compreender o objeto em questão também justifica a escolha pela abordagem qualitativa, bem como a necessidade de compreender os conceitos e ideias que perpassam a construção do objeto a partir da coleta de informações detalhadas.

Optou-se pela análise documental como principal técnica, devido ao fato de os documentos serem considerados “uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39), uma vez que oferecem informações sobre um determinado contexto. Tendo em vista seu potencial em desvelar novos aspectos de um tema ou problema, esta técnica pode propiciar a geração de novas informações a partir da análise de documentos já existentes (LUDKE; ANDRÉ, 1986; DÍAZ, VALDÉS, 2003), conforme propõe-se fazer na presente dissertação.

Dada a importância deste tipo de pesquisa para a análise de documentos que ainda não passaram por este processo, vale mencionar a ausência de acesso a análises na língua portuguesa que versem sobre a Agenda Regional de Gênero, além



do fato desta possuir versões apenas em inglês e espanhol nos registros oficiais da CEPAL. Como se este fator não bastasse para justificar a relevância do estudo, frisa-se a importância de popularizar o conhecimento destes documentos, que regem, no âmbito regional, uma série de decisões relacionadas diretamente à vida das mulheres e às questões de gênero.

O presente trabalho conta com o uso de dados secundários, obtidos nas páginas oficiais da CEPAL, selecionados como documentos que compõem a Agenda Regional de Gênero, condensados na publicação “40 anos da Agenda Regional de Gênero”. Tal publicação é de autoria da CEPAL (2017), e ocorreu em comemoração aos quarenta anos da agenda. Constam, na publicação, os documentos aqui analisados: Plano Regional de Ação de Havana (1977); Programa Regional de Ação Mar del Plata (1994); Consenso de Santiago (1997); Consenso de Lima (2000); Consenso da Cidade do México (2004); Consenso de Quito (2007); Consenso de Brasília (2010); Consenso de São Domingos (2013); e Estratégia de Montevideu (2016).

O estudo foi elaborado em três etapas, iniciando-se com uma revisão bibliográfica que identificou as principais contribuições do debate sobre gênero e desenvolvimento em três grandes momentos: o primeiro, relacionando agendas de direitos das mulheres e questões voltadas ao desenvolvimento, com influência do paradigma desenvolvimentista tradicional e da ideia de eficiência; o segundo, cujo principal aspecto é a mudança da menção às mulheres pela ideia de gênero, o que possibilitou a abrangência de conjuntos de preocupação mais diversos; e o terceiro, marcado pela intensificação do processo de globalização, pelo entendimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, e pela difusão da agenda de gênero e desenvolvimento, que passou a ser sobreposta a outros debates.

Posteriormente, foi desenvolvido um panorama histórico-descritivo sobre a Agenda Regional de Gênero. Este terceiro capítulo se inicia com a contextualização histórica da inserção dos direitos das mulheres na agenda regional latino-americana. Logo após, descreveu-se documentos que compõem a Agenda Regional de Gênero, objeto de estudo do presente estudo, organizada no âmbito da CEPAL. Foram descritos os documentos que a compõem, desde seu surgimento, em 1977, até seu último documento, publicado em 2016.

O recorte temporal inicial ocorreu por conta do acontecimento da primeira Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, que deu origem

ao marco fundacional da agenda: o Plano de Ação de Havana, de 1977. A oficialização do último documento que compõe a agenda – a Estratégia de Montevideu – ocorreu em 2016, ano em que é finalizado o recorte temporal da presente pesquisa.

Por fim, os documentos que integram a Agenda Regional de Gênero foram analisados sob a luz dos debates de Gênero e Desenvolvimento, identificando os desdobramentos deste debate ao longo da evolução da agenda, através dos diferentes significados que os conceitos assumiram com o passar do tempo.

Com o intuito de atingir os objetivos previamente estabelecidos, o marco teórico-conceitual desta dissertação foi construído com base nas obras de autoras feministas, devido à relevância de suas análises para a compreensão de como a macropolítica e as decisões tomadas no âmbito internacional afetam o cotidiano das pessoas de forma generificada. Foram utilizadas, em especial, obras que abordam a teoria feminista das Relações Internacionais sob o recorte da Economia Política de Gênero, com recorte sobre temas relacionados ao desenvolvimento. Entre as principais autoras utilizadas para este recorte, destacam-se Penny Griffin (2010), V. Spike Peterson (2010), Jan Jindy Pettman (2005) e J. Ann Tickner (2001).

Devido ao recorte trazido pelo referencial teórico escolhido para a presente pesquisa, fez-se uso também de obras que abordam a evolução dos debates de Gênero e Desenvolvimento, a exemplo dos trabalhos de Shahra Razavi e Carol Ann Miller (1995), Irene Tinker (1990) e Eva Rathgeber (1989). Além disso, a inserção destas vertentes nos documentos e encontros oficiais da ONU também foi analisada, tendo por base o trabalho de autoras como Naila Kabeer (2015; 2003) e Gabrielle Koehler (1996).

Buscando contextualizar os acontecimentos ocorridos no âmbito da CEPAL, foram utilizados documentos da própria organização (2021; 2018; 2017; 2016) e de Aníbal Pinto (2019). Já em se tratando do histórico de informações sobre normativas globais e regionais com o recorte de gênero e das mulheres, foram utilizados também dados da Organização dos Estados Americanos (2021) e da ONU Mulheres (2021).

A revisão bibliográfica que originou o marco teórico-conceitual desta dissertação, disposta no terceiro capítulo, resultou em três elementos importantes para a análise nos documentos elencados: o conceito de “mulher”, e a necessidade de aferir a ocorrência de sua gradativa substituição pelo de “gênero”; e a articulação destes dois conceitos a outras discussões que passaram a influenciar também a

agenda de Gênero e desenvolvimento, referentes ao meio ambiente, ao combate à pobreza, às discussões sobre ajuste estrutural, entre outros.

Uma vez que a metodologia escolhida permite que haja certa abertura à reelaboração e inserção de novos conceitos a partir da percepção do fenômeno sobre as singularidades do material selecionado (LAVILLE; DIONE, 1999), optou-se por analisar conceitos através dos quais se deu a articulação dos principais temas elencados pela Divisão de Gênero<sup>2</sup> da CEPAL (2021), utilizadas, aqui, como categorias. São elas: 1) autonomia econômica; 2) autonomia na tomada de decisões; e 3) autonomia física. Em relação ao primeiro tema, foi observada a alteração gradativa e contextual de conceitos como trabalho, renda, combate à pobreza e acesso a recursos. Já em relação ao segundo, observou-se a abordagem de questões relacionadas à participação e representação em espaços de tomada de decisões, bem como a da paridade política. Em relação ao terceiro ponto, foram analisadas as menções a feminicídio, violência contra a mulher, e direitos sexuais e reprodutivos.

---

<sup>2</sup> Órgão responsável pela organização da Conferência Regional sobre as Mulheres na América Latina e no Caribe, cuja missão é compilar e organizar os documentos da Agenda Regional de Gênero, originados no decurso das conferências em questão.

## **2. Mulheres, Gênero e Desenvolvimento: perspectivas teóricas**

A agenda de gênero e desenvolvimento, estabelecida academicamente a partir dos anos 1960 por feministas ocidentais do Norte Global, aborda os esforços de mulheres que integravam organizações internacionais pela inserção das questões de gênero e dos direitos das mulheres em foros multilaterais. Em um primeiro momento, havia a necessidade de atrelar as mulheres ao desenvolvimento para inseri-las nos debates globais. Hoje, as questões de gênero não se restringem mais a percepções do desenvolvimento, mas a conexão ainda é importante por evidenciar as dimensões econômica, social e ambiental.

Se, inicialmente, esta agenda ficou restrita às percepções e necessidades das mulheres do Norte Global, anos de debate contribuíram para que recentemente a interseccionalidade do gênero com questões de raça, classe, nacionalidade e sexualidade tenha recebido maior visibilidade. A atuação dos feminismos subalternos e a multiplicidade de reivindicações internas ao latino-americano foram essenciais neste sentido.

Sob o recorte regional da América Latina, o presente capítulo busca retomar os contextos históricos e paradigmas desenvolvimentistas que influenciaram a teoria e a luta feministas na região, ressaltando as principais correntes de pensamento em cada década e suas perspectivas críticas. Busca-se demonstrar, desta forma, a essencialidade do feminismo como agenda de pesquisa, desvelando aspectos generificados do desenvolvimento outrora ignorados.

### **2.1. Mulheres e Desenvolvimento: as origens da integração entre os conceitos**

“Desenvolvimento” é um termo polissêmico e multidisciplinar, necessitando de contextualização para que se possa entender qual discussão pretende-se realizar. Em se tratando das Ciências Humanas, envolve debates econômicos, sociais, políticos e ambientais, com diferenciadas conotações, a depender de seu posicionamento no espaço e no tempo. Parte do presente trabalho consiste em compreender as diferentes leituras do desenvolvimento em seus contextos, bem como associações, disputas e consensos surgidos à medida que o termo foi modificado.

As teorias do desenvolvimento ganharam espaço no contexto internacional, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Da necessidade de consolidar uma governança global que abrangesse o contexto geopolítico de devastação e reestruturação no pós-guerra, iniciaram-se negociações que deram origem a organismos multilaterais como a ONU (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016).

As discussões envolvendo Estado e desenvolvimento econômico eram predominantes no cenário político e intelectual na América Latina. Mais pragmático do que teórico, “este debate orientou políticas e estratégias de atuação, e buscou resolver problemas imediatos” (FIORI, 2016, p. 3). Tal contexto histórico envolvia uma contradição: os países mais avançados da América Latina à época conseguiram transformar suas estruturas econômicas ao romperem com o modelo de “crescimento para fora”. Porém, intelectualmente, continuavam atrelados à antiga lógica, uma vez que não havia um conjunto de teorias e conceitos que embasassem o novo modelo. Foi neste contexto que se deu a criação da CEPAL, em 1948. A partir deste momento, começou a ser estabelecida uma corrente de pensamento que acumulava interpretações e sugestões sobre os problemas teóricos e práticos mais relevantes para o desenvolvimento latino-americano (PINTO, 2019).

O paradigma desenvolvimentista, comprometido com a estabilidade, atrelada ao crescimento econômico, atravessava diversos processos, quais sejam: estabelecimento de organizações internacionais de governança global; correntes de pensamento latino-americano que surgiam no âmbito da CEPAL; intensificação dos debates sobre o Estado de bem-estar social nos países do Norte Global e o estabelecimento de Estados pós-coloniais a partir dos anos 1950. Estes últimos constituíram regimes seminais preocupados de forma central com o desenvolvimento econômico. Ainda que amplamente liderado por homens, este processo abriu espaço à reivindicação pela educação de meninas, o que gerou, conseqüentemente, uma transformação dos níveis de alfabetização, o que alavancou o movimento feminista em nível local e global (CONNELL; PEARSE, 2015).

Uma das leituras críticas ao paradigma desenvolvimentista do crescimento econômico corresponde à teoria estruturalista cepalina. Em seus primeiros 20 anos, os temas centrais debatidos no âmbito da CEPAL envolviam a crítica às teorias e políticas centrais de comércio internacional; natureza da inflação, da industrialização e do planejamento para o desenvolvimento na América Latina; aspectos comuns no

que tange ao financiamento e câmbio estrangeiros; dimensão social do desenvolvimento econômico e a primordialidade da integração regional, com visão global e integrada sobre os problemas de desenvolvimento e transformações estruturais necessárias para superá-los (PINTO, 2019).

Entre os anos 1950 e 1960, o pensamento cepalino caracterizou-se pelo estruturalismo, objetivando compreender as bases da desigualdade na região a partir de sua estrutura produtiva. Tratando de temas como o emprego, lacunas no processo de desenvolvimento e o papel do Estado na construção de políticas, o pensamento cepalino foi marcado por autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Estes últimos abordaram as bases dos estilos de desenvolvimento latino-americanos e constituíram a teoria da dependência. A teoria compreendia o entendimento de que a região ocupava um lugar periférico no sistema capitalista mundial, que a sujeitava à produção de matérias primas, e trazia à tona a importância da industrialização em gerar valor agregado à produção latino-americana. Segundo Alicia Bárcena (CEPAL, 2018), secretária executiva da CEPAL, houve inúmeros avanços relacionados à temática do estruturalismo, abordando questões fundamentais, que permaneceram não superadas após mais de 70 anos.

Durante os anos 1960 e 1970, os estudos sobre o desenvolvimento internacional que informavam as decisões políticas eram, hegemonicamente, voltados ao paradigma da modernização, e apoiados pela chamada “abordagem do capital humano”. A partir dessa perspectiva, acreditava-se que a expansão dos sistemas de educação originaria um grande volume de trabalhadores que, por sua vez, permitiria a transformação de sociedades agrárias em sociedades industrializadas, numa escala evolutiva. Os benefícios da modernização – a exemplo dos melhores salários e condições de vida – seriam progressivamente expandidos a toda a sociedade (RATHGEBER, 1989).

Em contraposição às limitações da ortodoxia do crescimento econômico, sobrepunham-se, entre os anos 1960 e 1970, duas abordagens de combate à pobreza: uma que instava os governos à busca pelo pleno emprego, gerando um aumento de renda aos trabalhadores e, outra, cujo enfoque voltava-se ao suprimento das necessidades básicas de toda a população. Através desta última, seria possível reduzir índices, como taxas de fertilidade, por exemplo, através da educação das mulheres, ainda que os níveis de renda fossem mantidos abaixo daqueles exigidos pela primeira estratégia (MILLER; RAZAVI, 1995). A transformação do elemento

central das estratégias internacionais, voltadas ao desenvolvimento direcionado, progressivamente, ao combate à pobreza, tornava o contexto mais propício para que pudessem ser realizadas as articulações entre mulheres e desenvolvimento.

Apesar de suas origens longínquas, remetendo seu surgimento ao século XVIII, enquanto movimento pautado pela reivindicação das mulheres por direitos políticos, o feminismo permaneceu sendo, majoritariamente, ignorado em meio às ciências até os anos 1960. Nesta década, o Movimento de Libertação da Mulher impulsionou o início de uma série de pesquisas de cunho feminista nas Ciências Sociais, ocorrendo em meio a um contexto internacional de descolonização, a partir de debates que pautavam a ineficácia dos modelos científicos em explicar os problemas concernentes às conceitualizações hegemônicas de desenvolvimento. O feminismo adentrava questões políticas e econômicas, ao criticar a ausência de mulheres nas análises e teorias. Atentava-se, assim, à necessidade de tornar as mulheres visíveis dentro de projetos e modelos desenvolvimentistas, que antes ignoravam sua contribuição (CONNELL; PEARSE, 2015; TICKNER, 2001).

Os esforços de Esther Boserup (1970) são pioneiros na correlação entre gênero e desenvolvimento, bem como na crítica ao paradigma da modernização, central às discussões da época. Em *“Women's Role in Economic Development”* (1970), a autora investiga o papel das mulheres nas políticas de desenvolvimento, com ênfase na modernização e no crescimento econômico do Terceiro Mundo. Argumentando que havia um declínio na posição relativa das mulheres, decorrente das políticas agrícolas que facilitaram o monopólio dos homens sobre as tecnologias e o comércio – o que pôs fim aos sistemas agrícolas femininos – Boserup inseriu as mulheres no debate econômico, ao abordar tópicos como o direito a terra, emprego, industrialização e desigualdades de gênero.

Partindo de um feminismo de cunho liberal, o pensamento de Boserup embasou o “argumento combinado por justiça e eficiência” (TINKER, 1990, p. 30), incorporado pelas mulheres do grupo *Women in Development* (WID), de forma a legitimar seus esforços de influência sobre as políticas de desenvolvimento. O grupo era formado por uma rede de mulheres de Washington que, em parceria com acadêmicas e integrantes das agências das Nações Unidas, demandava a inserção das mulheres nos processos de desenvolvimento através do seu acesso a postos de trabalho, rejeitando, assim, os papéis de “mãe” e “esposa”, tradicionalmente concebidos a elas (YOUNG, 1993).

A atuação desta rede, e discussões geradas a partir de seus trabalhos, orientava a inserção de questões relativas às mulheres junto a diversos organismos internacionais. Dentre os principais acontecimentos impulsionados pelo grupo, incluem-se o estabelecimento do Ano Internacional da Mulher pela ONU, em 1975, seguido pela Década das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985), e pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), ocorrida em 1979. Assim, entende-se que, a partir da correlação entre as temáticas de gênero e desenvolvimento, ocorreu a inserção das questões de gênero em espaços internacionais de tomada de decisão. Conseqüentemente houve a conceituação de estruturas generificadas de dominação enquanto fenômenos globais, levando uma série de organizações que integravam as mulheres ao processo de desenvolvimento em seus projetos (TICKNER, 2001; PETTMAN, 2005).

Miller e Razavi (1995) afirmam que o WID pode ser compreendido como um movimento de impactos em duas frentes: uma de cunho acadêmico, tendo impulsionado debates e pesquisas e outra, de âmbito institucional, no sentido de expandir mecanismos dentro de governos e agências de desenvolvimento, de forma a integrar as mulheres. A luta pela igualdade de oportunidades em empregos, tema importante do movimento feminista à época, fez com que o enfoque do WID, ao voltar-se aos países em desenvolvimento, fosse direcionado ao trabalho produtivo das mulheres. Como forma de melhorar sua condição, em detrimento das questões reprodutivas e de bem-estar social, esse enfoque fazia parte de uma estratégia de reformulação de identidade para a política de desenvolvimento. De acordo com as autoras:

Tanto as primeiras autoridades coloniais, quanto as agências de desenvolvimento do pós-guerra e ONGs identificaram as mulheres quase exclusivamente em seus papéis de esposas e mães, e as políticas para mulheres se restringiam a questões de bem-estar social, como educação nutricional e economia doméstica – muitas vezes chamadas de “abordagem do bem-estar”. Havia pouca referência ao trabalho que as mulheres realizavam como produtoras - seja para subsistência ou para o mercado. Esse era o ambiente de política geral em que o WID nasceu e ao qual estava reagindo (p.3, tradução própria).

No entanto, as raízes do WID, que remontam ao paradigma da modernização, não permitiam que perspectivas críticas – a exemplo da teoria da dependência ou das análises marxistas – fossem incorporadas ao grupo, cuja abordagem tendia a ser a-histórica, ignorando a influência das dimensões de raça, classe e cultura (MBILINYI, 1984b; NIJEHOLT, 1987 *apud* RATHGEBER, 1989). Se, por um lado, este



fundamento tornou mais aceitável à inserção das questões de gênero na formulação de políticas internacionais, por outro minou a possibilidade de aprofundamento teórico a partir desta abordagem.

A articulação da desigualdade, como consequência de um enquadramento econômico, decorrente da ênfase sobre a capacidade produtiva do trabalho das mulheres, relacionava a subordinação das mesmas à sua exclusão do mercado de trabalho. Sendo assim, a realocação de recursos, pautada pela recompensa da eficiência produtiva, tem por base o mérito, critério que poderia, facilmente, ser voltado contra as mulheres, caso sua produtividade fosse comprovadamente inferior à dos homens. Portanto, o embasamento desta abordagem repousaria sobre a simples justificativa do retorno econômico e social que poderia ser obtido pelos Estados ao investirem na produtividade das mulheres (JAQUETTE, 1990).

Houve críticas referentes ao fato desta abordagem originar-se da aceitação das estruturas sociais existentes, partindo da sua integração às estratégias de desenvolvimento da época, em vez de questionar por que as mulheres não haviam se beneficiado destas iniciativas (RATHGEBER, 1989). A adição de mulheres às pesquisas, enquanto unidade de análise impedia que fossem levantados questionamentos mais profundos sobre as características estruturais das opressões enfrentadas por elas e possibilitava, apenas, observar a mulher sob a perspectiva da sua utilidade para o desenvolvimento econômico e social.

As críticas à abordagem promovida pelo WID permitiram que fosse criada uma abordagem paralela, ainda que seja difícil diferenciá-lo da primeira. Sob a nomenclatura de "*Women and Development*" (WAD), um grupo de pesquisadoras relacionou discussões, envolvendo gênero e desenvolvimento às perspectivas críticas da teoria da dependência e das análises marxistas. A nova abordagem partiu de críticas à abordagem do WID, como limitações da teoria da modernização e a recusa em enxergar o fato de que as mulheres já integravam os processos de desenvolvimento de forma não remunerada, para voltar seu enfoque à relação já existente entre as mulheres e o desenvolvimento. Ainda que esta perspectiva, surgida em meados dos anos 1970, busque reconhecer os impactos de classe, teoricamente os projetos originados de seus esforços práticos tendem a relativizar as diferenças interseccionais entre as mulheres, além de manter as análises voltadas à dimensão produtiva do trabalho das mulheres (RATHGEBER, 1989).

A compreensão conjunta entre dinâmicas econômicas e questões de gênero começava a ser construída na academia a partir dos estudos de Saffioti (1976), demonstrando a importância do trabalho exercido pelas mulheres em sua obra “A mulher na sociedade de classes: mito e realidade”<sup>3</sup>. Sob uma análise de cunho marxista, a autora associa o modo de produção capitalista às tradições locais e, a autonomia relativa dos países frente às forças internacionais a uma divisão de classes, da qual deriva a posição subalterna das mulheres.

Ainda que a pesquisa tivesse um enfoque voltado às mulheres, a autora aponta para a condição de classe como condição última da subordinação das mesmas. Apesar de não se declarar feminista à época, por motivo de sua opção por pressupostos marxistas, a autora tornou-se, posteriormente, uma das lideranças do movimento no Brasil. Céli Regina Jardim Pinto (2014) faz referência ao “feminismo bem-comportado” de Saffioti, uma vez que a autora “se negava a expressá-lo como luta, pelo lugar, até então, exclusivo do homem” (p.331). Pinto situa este feminismo em meio a seu contexto histórico, levando-nos a considerar que esta seja, talvez, uma estratégia de inserção em espaços, nos quais pudessem ser expressos com legitimidade, ainda que não fossem recebidos com entusiasmo.

Este raciocínio pode ser replicado à estratégia do WID de inserção das mulheres na agenda internacional, sob o viés do desenvolvimento. No entanto, tal lógica aponta para a necessidade de se fazer ressalvas, ainda que algumas agendas tenham obtido sucesso através dos esforços do grupo e outras encontraram resistência. Segundo Goetz (1994), a capacidade de minar a autoridade masculina nos espaços em que homens, exclusivamente, exerciam poder, foi uma das razões, pelas quais o grupo enfrentou resistência burocrática e política.

A segunda razão foi a associação do WID com o ressurgimento do feminismo no Ocidente, que levou os formuladores de políticas a rejeitarem o que perceberam como a exportação, para países não-ocidentais, de uma ideologia cultural de igualdade de gênero. É claro que tais reservas sobre o imperialismo cultural, aparentemente, não reduziram o entusiasmo com que outras preocupações referentes ao desenvolvimento – como o controle da população ou, ultimamente, a boa governança – têm sido assumidas pelas instituições de desenvolvimento (p. 29, tradução própria).

Como reflexo dos esforços feministas impulsionados a partir dos anos 1960, ocorreu, nos anos 1970, uma expansão da literatura científica que diferenciava o sexo

---

<sup>3</sup> É importante destacar que apesar da referência à edição de 1976, a primeira edição da obra foi publicada em 1969.

biológico do gênero, construído socialmente. A percepção da representação cultural dos sexos e da construção social do gênero fez com que as diferenças de poder entre homens e mulheres não pudessem mais ser compreendidas apenas em função das relações produtivas. As novas concepções reverberaram sobre a análise isolada das mulheres levada a cabo pelo WID, contraposta à possibilidade de encontrar as raízes da subordinação das mulheres em sua natureza relacional.

## **2.2. Gênero e Desenvolvimento: expansão das categorias de análise**

Os anos 1980, popularmente conhecidos como “a década perdida”, foram marcados pela crise financeira na América Latina, caracterizada pelo agravamento da dívida externa, ocorrida após um aumento nas taxas de juros. A situação gerou processos inflacionários e aumento do desemprego nos países da região. A partir do Consenso de Washington (1986)<sup>4</sup>, processos de privatizações e a aplicação de uma série de medidas de ajuste estrutural foram incentivados. Segundo Bárcena (CEPAL, 2018), a década de 1980, também conhecida no âmbito da CEPAL como a era da resistência: assim caracterizava-se no escopo político, frente às ditaduras que haviam tomado lugar na região, como também no escopo econômico, frente ao próprio Consenso de Washington.

Em julho de 1984, o escopo de trabalho da CEPAL foi ampliado. Através da Resolução 1984/67, a Comissão passou a incluir os países do Caribe, trazendo uma nova dimensão ao pensamento cepalino. A partir da ótica da insularidade, encarregou-se de observar não apenas os estilos de desenvolvimento das grandes economias da região, mas também dos pequenos Estados insulares. Tanto a lógica da insularidade, quanto a observação daqueles países que não possuíam acesso ao mar, trouxeram ao pensamento cepalino uma compreensão mais ampla sobre as dinâmicas que poderiam condicionar o desenvolvimento (CEPAL, 2018).

Na tentativa de demonstrar como as desigualdades de gênero são construídas através de práticas e regras difundidas por diferentes instituições, como o lar, o mercado, a comunidade e o Estado, uma leitura similar esteve presente, também, no documento “*Of Marriage and the Market*”, lançado em 1981, como

---

<sup>4</sup> O Consenso de Washington remete a um conjunto de regras econômicas que foram propostas em 1989, em um encontro na capital dos Estados Unidos da América. Elaborado e nomeado pelo economista inglês John Williamson, constitui uma lista de recomendações visando o desenvolvimento socioeconômico dos países da América Latina e expansão do neoliberalismo (RODRIG, 2006).

resultado do encontro “*Subordination of Women Workshop*” (1977) (MILLER; RAZAVI, 1995). As críticas reverberaram sobre a antiga abordagem do WID, que foi reformulada de maneira que passasse a abordar as relações de poder presentes nas estruturas sociais.

Sob a nomenclatura de *Gender and Development* (GAD), a reformulação ocorreu nos anos 1980 e foi influenciada pelo feminismo socialista, que questionava a validade dos papéis delegados às mulheres e aos homens em diferentes sociedades. Ao identificar a produção e a reprodução como os construtos sociais que dão base à opressão das mulheres, esta vertente do feminismo superou as limitações da abordagem WID, e passou a abordar aspectos diversos da vida das mulheres em suas análises. Além disso, permitiu-se que emergissem questionamentos sobre as estruturas conceituais utilizadas, que se originaram, em grande parte, de pressupostos pautados pelas experiências e perspectivas masculinas (PETERSON, 2010; TICKNER, 2001; JAQUETTE, 1982).

Uma das leituras críticas mais interessantes, surgida nos anos 1980, sobre as limitações da abordagem originada do WID é a de Chandra Talpade Mohanty. Em “*Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses*” (1984), a autora critica a escolha do uso da “mulher” como categoria de análise homogênea, partindo de uma noção não biológica, mas sociológica, que conectaria as mulheres desde sempre, ao compartilhamento de uma mesma opressão. Em se tratando do WID, Mohanty utiliza-o como um dos “melhores exemplos de universalização, com base no reducionismo econômico” (p. 343). A autora afirma que pesquisas como a de Boserup equalizam análises comparativas, ignorando identidades sociais, de classe e étnicas. Ao fazê-lo, assumem noções generalizadas de subordinação das mulheres, baseados em uma unidade universal e a-histórica. Ainda segundo a autora:

Como as mulheres são assim constituídas como um grupo coerente, a diferença sexual torna-se coextensiva à subordinação feminina, e o poder é automaticamente definido em termos binários: pessoas que o possuem (leia-se: homens) e pessoas que não o possuem (leia-se: mulheres). Homens exploram, mulheres são exploradas. Como sugerido acima, essas formulações simplistas são redutoras e ineficazes na concepção de estratégias para combater as opressões. Tudo o que fazem é reforçar as divisões binárias entre homens e mulheres (p. 344, tradução própria).

Entre as principais interpretações inerentes à nova abordagem, destacam-se:

- 1) preocupação com a totalidade da organização social e não mais com aspectos particulares da sociedade;
- 2) centralidade da construção social do gênero, entendida na sua origem enquanto relacional;
- 3) contestação da divisão entre a esfera pública

e a privada, considerada a base da subvalorização do trabalho doméstico; 4) ênfase na responsabilidade do Estado em promover a emancipação das mulheres, através da providência de direitos e serviços sociais; e 5) concepção das mulheres como agentes de mudança, em vez de receptoras passivas de desenvolvimento (YOUNG, 1987 *apud* RATHGEBER, 1989).

Na década de 1980 ocorreram duas outras conferências mundiais sobre a mulher: Copenhague, em 1980 e Nairóbi, em 1985. A primeira teve como temática “Educação, Emprego e Saúde”, enquanto a segunda abordou “Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o Ano 2000”. Em ambas, verificou-se a constatação do baixo número de metas alcançadas. Conseqüentemente houve maior pressão da sociedade civil, bem como cobrança frente aos Estados por mais participação das mulheres nas esferas produtivas das sociedades, oportunidades de acesso à educação e medidas que garantissem o controle à propriedade (ONU MULHERES, 2020).

Paralelamente, crescia o interesse internacional em torno do desenvolvimento sustentável. Em 1983, a Assembleia das Nações Unidas encomendou um relatório, publicado em 1987, sob o nome de “Nosso Futuro Comum”. O documento é reconhecido como o grande difusor do conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND; KHALID, 1991, p. 46). O conceito considerava a importância da questão ambiental e da sustentabilidade sem, no entanto, compartilhar do posicionamento contrário ao crescimento dos países subdesenvolvidos (MOTA *et al*, 2008).

O relatório recomendava atenção voltada a pessoas em situação de pobreza. Ainda que se preocupasse com os limites ecológicos ao desenvolvimento, a retomada do crescimento econômico foi o primeiro imperativo estratégico para o desenvolvimento sustentável no documento. Por mais que o enfoque principal fosse pautado por uma compreensão ecológica da sustentabilidade, havia certa preocupação com aspectos da interdependência – como a sobreposição de áreas de jurisdição política e a capacidade limitada dos Estados em manterem o controle e a responsabilidade sobre os cidadãos e cidadãs frente à economia internacional – e abordavam-se os possíveis impactos dessas dinâmicas sobre as desigualdades (BRUNDTLAND; KHALID, 1991).

Ainda que questões de pobreza e desigualdade tenham sido referidas, partindo-se de uma abordagem vinculada à literatura de gestão de recursos naturais, questões de desigualdade intrafamiliar relacionadas ao gênero foram subestimadas. A consideração sobre gênero, presente no relatório, é limitada à relação entre o *status* das mulheres e as taxas de crescimento populacional (MEIZEN-DICK; KOVARIK; QUISUMBING, 2014). O documento também fez referência ao desenvolvimento social, a educação das mulheres e o acesso ao planejamento familiar, abordando sua participação na urbanização, destacando como as mulheres poderiam contribuir para o desenvolvimento. Neste sentido, são perceptíveis seus paralelos com a abordagem do WID e seu descompasso em comparação aos avanços da literatura feminista, à época.

A conjuntura internacional de interesse acerca do desenvolvimento e da sustentabilidade, na transição dos anos 1980 para os 1990, acompanhou o aumento da influência do ecofeminismo. O termo já havia sido cunhado em meados dos anos 1970, quando foi criado por Françoise d'Eaubonne. A autora construiu o vínculo entre ecologia e feminismo através da conexão entre a exploração das mulheres e da natureza, expressa na apropriação do corpo da mulher pelo homem, cujo intuito era obter o controle da capacidade reprodutiva. Esta leitura coloca as questões relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos no centro da análise, ao considerar que o controle sobre eles “significará para as mulheres o controle de seu próprio corpo e, com ele, de suas vidas, o que modificará as bases sociais” (CELIBERTI, 2019, p. 10).

A vertente intitulada “*Women, Environment and Development*” (WED) conectava-se ao ecofeminismo. O grupo deu destaque às narrativas de mulheres rurais e indígenas, em sua maioria do Sul Global, considerando-as as mais atingidas e, conseqüentemente, as mais engajadas no combate à degradação ambiental. Entre uma de suas influências mais importantes, está o trabalho de Vandana Shiva, cujo livro “*Staying Alive: Women, Ecology and Survival in India*” (1989) demonstrava como a ciência, a tecnologia e a política, associadas ao capitalismo em suas diversas expressões – via modelos de desenvolvimento, colonialismo, e patriarcado – são, inerentemente, exploradores. A autora afirmava serem estas dinâmicas as raízes da marginalização e da sobrecarga, tanto das mulheres quanto da natureza. Shiva sugere que os esforços de preservação da vida ambiental e florestal sustentados

pelas mulheres, constituiriam uma alternativa mais inclusiva e humana a estas dinâmicas.

As abordagens utilizadas pelo WED retratavam o vínculo de afinidade das mulheres com o meio ambiente com base na biologia. Esta leitura essencialista simplificava a relação entre as mulheres e a natureza e compreendia as primeiras como um grupo homogêneo. Carecia, portanto, de uma análise comparativa da relação dos homens com a natureza, além de não abordar ou relacionar o gênero à sustentabilidade, entendida como gestão de longo prazo dos recursos naturais (MEIZEN-DICK; KOVARIK; QUISUMBING, 2014).

Em contrapartida, como resultado da atuação do grupo, houve o reconhecimento do papel mais expressivo que mulheres deveriam desempenhar nos programas e políticas ambientais. Como exemplo, observou-se uma participação mais ativa das mulheres na preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD<sup>5</sup>), sediada no Rio de Janeiro, em 1992 (RESSURRECCIÓN, 2017). Na Conferência, foram admitidas as necessidades de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, favorecendo a aceitação das diferentes responsabilidades frente à preservação do meio ambiente pelos países desenvolvidos. Entre os principais desdobramentos da CNUMAD foi adoção da Agenda 21, uma carta de intenções, cujo objetivo era o de promover um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI (ONU, 2019).

Uma segunda vertente partia da crítica, também feminista, ao essencialismo presente na literatura do WED. Contrapondo-se ao ecofeminismo essencialista ou cultural, a corrente ecofeminista construtivista ou social, formou-se a partir do pensamento de autoras como Bina Agarwal (1992) e Cecile Jackson (1993). A primeira foi responsável pela criação do termo “ambientalismo feminista”, que enfatizava a necessidade de entender as origens materiais da relação de mulheres e homens com a natureza. Priorizava uma análise baseada nas relações de gênero e classe e como estas estruturam o conhecimento, efeitos e respostas às mudanças ambientais (MEIZEN-DICK; KOVARIK; QUISUMBING, 2014).

---

<sup>5</sup> A conferência é reconhecida também sob o uso de outras nomenclaturas, como Rio92, Eco92 ou Cúpula da Terra.

Jackson (1993) levantou uma série de críticas quanto ao entendimento isolado das relações ambientais das mulheres. A autora retomou as dimensões históricas, espaciais e temporais destas relações, para refutar a ideia de uma proximidade inerente entre as mulheres e seus ambientes, reforçando que seus conhecimentos são produtos sociais. Em sua pesquisa, a autora afirmou que o trabalho dessas mulheres possui explicações políticas, ideológicas, sociais e econômicas, cuja origem remonta à construção generificada da divisão de trabalho e das relações de propriedade. Apontou, ainda, para a importância da pesquisa e do planejamento, para gerar incentivos que não fossem baseados em estereótipos de gênero, afirmando que “a tomada de decisões ambientais, com base no gênero, precisa ser vista através das lentes das relações intradomiciliares de cooperação e conflito” (p. 1959).

Um ano após a CNUMAD, foi lançado o livro “Ecofeminismo”, de Maria Mies e Vandana Shiva. O livro pode ser entendido como tentativa de reunir pontos em comum entre as abordagens ecofeministas, lançando as bases para a sintetização do debate, cujo resultado ficou posteriormente conhecido como ecologia política feminista, ou política ecofeminista (CELIBERTI, 2019; RESSURECCIÓN, 2017). Tal vertente concentrou-se no conhecimento sobre o meio ambiente, nos direitos e responsabilidades ambientais e no ativismo de base, todos atrelados às diferenças de gênero. A ideia principal desta abordagem seria mostrar “como papéis de gênero, culturalmente definidos, estruturam o acesso a diferentes tipos de conhecimento, espaço, recursos e processos sociopolíticos” (MEIZEN-DICK; KOVARIK; QUISUMBING, 2014, p. 32-33).

Paralelamente, a preocupação com as vozes que constituem as atuais estratégias de participação nas políticas de gênero e desenvolvimento, também tem sido explorada pelas teorias feministas. O debate sobre as abordagens referentes a esta temática discute a intersecção de diferentes hierarquias de poder, desde a obra de Mohanty (1984). As influências do feminismo negro e suas considerações sobre classe e raça, dos feminismos pós-coloniais e do Terceiro Mundo foram extremamente importantes neste sentido. Ao questionarem a universalidade do patriarcado, contrapondo-a ao poder que certas mulheres exercem sobre as outras, as críticas ao feminismo ocidental e liberal permitem que se reflita por quem e para quem as noções de gênero e desenvolvimento são pensadas (CONNELL; PEARSE, 2015).



### **2.3. Globalização, Gênero e Desenvolvimento: transbordamento da agenda de pesquisa a partir de uma ótica transversal**

A partir dos anos 1990, a discussão sobre o fenômeno da globalização contrapôs perspectivas críticas às leituras que diziam ser este um processo pacífico, homogêneo e difusor de um mundo menos desigual. A crítica estendeu-se ao “universalismo”, promotor das características de um Estado ocidental de base racionalista e fundamentado em pressupostos ocidentalizados e masculinizados. Esta leitura seria insuficiente para dar conta da realidade, impedindo o aprofundamento das investigações sobre as desigualdades persistentes e sobre os efeitos do poder político e econômico (TICKNER, 2001).

Tanto em âmbito global, como também em se tratando da América Latina, os anos 1990 foram marcados pela abertura comercial, financeira, assim como por processos de privatização, que afetaram de forma significativa as estruturas estatais. Neste contexto, segundo Bárcena (CEPAL, 2018) uma das características mais marcantes do pensamento cepalino à época foi o neoestruturalismo, a partir do qual a Comissão buscou apropriar o que havia sido propiciado pelo contexto externo a partir de um olhar próprio. Deste movimento provém o conceito de regionalismo aberto, que objetiva pensar a continuidade da integração latino-americana em um contexto de abertura.

O aprofundamento do processo de globalização também propiciou que novos temas fossem debatidos em arenas internacionais. Houve, igualmente, uma difusão do debate sobre Gênero e Desenvolvimento, que passou a tomar vulto em meio a conferências em que assuntos relativos ao meio ambiente, à sustentabilidade, ao crescimento populacional, entre outros. Foram, também, frequentemente associados a questões de justiça global, democracia e participação, uma vez que

[...] as relações sociais de gênero constituem uma cadeia de desigualdades que começa no nível micro (da família e da comunidade), atravessa os sistemas normativos e de mediação social (o mercado de trabalho, o sistema legal, as políticas de Estado, os meios de comunicação), terminando por afetar os pressupostos a partir dos quais se definem as macropolíticas do desenvolvimento (CORRÊA, 1997, p. 8).

Voltando-se à difusão das agendas de pesquisa sobre gênero e desenvolvimento, Miller e Razavi (1995) observaram as dificuldades em generalizar abordagens existentes, relatando que havia “poucas análises sobre a maneira como

o ‘gênero’ está sendo aplicado como ferramenta de formulação de políticas e planejamento” (p. 13, tradução própria).

A despeito do objeto abordado pela presente pesquisa, a compreensão das origens teóricas e escolhas práticas em diferentes agências da ONU são necessárias, pois informam tanto os instrumentos internacionais dos quais derivam os ODS, quanto aqueles que constituem a Agenda Regional de Gênero. Naila Kabeer (2003) aponta para dois documentos centrais envolvendo dinâmicas de gênero e desenvolvimento na ONU: o Relatório de Desenvolvimento Mundial e o Relatório de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Ainda segundo a autora (2003), o primeiro marcava uma transformação na instituição, mudando seu enfoque na busca pelo equilíbrio dos preços no mercado internacional. O foco era uma agenda para a pobreza, que buscava promover o crescimento através de estratégias de geração de renda e oportunidades, além do investimento em saúde básica e educação – ambos voltados à melhoria da produtividade do trabalho. Já o segundo foi influenciado, em grande parte, pelo trabalho de Amartya Sen, “*Poverty and Famines*” (1983), que compreendia as raízes sociais da pobreza através da noção de capacidades humanas.

Amartya Sen também contribuiria para este debate, com sua reformulação sobre o conceito de desenvolvimento. Em “Desenvolvimento como Liberdade” (1999), o autor aponta que o conceito deve estar relacionado à melhoria de vida e expansão das liberdades, identificando desigualdades de gênero, insegurança econômica e restrição política e de direitos civis básicos, como formas de privação da liberdade. Sen (1999) entendia que estas liberdades têm um fim em si mesmo, não precisando ser justificadas por um fim econômico. Encontram-se, assim, paralelos entre esta leitura e as transformações ocorridas nos debates feministas sobre o conceito de desenvolvimento, marcadas não pela desconsideração de seu escopo econômico, mas indo além dele.

A difusão dos conceitos de gênero e desenvolvimento, além da adição da sustentabilidade a este conjunto, torna difícil circunscrevê-los a definições fechadas. A multiplicação das pesquisas, agendas e das estratégias de inclusão do gênero nas políticas para o desenvolvimento faz com que seu mapeamento seja complexo e descentralizado, uma vez que as abordagens existentes passaram a tomar caminhos muito diferentes.

Como resultado da atuação de grupos, houve o reconhecimento do papel mais expressivo que as mulheres deveriam desempenhar nos programas e políticas ambientais. Como exemplo, pode-se observar a participação mais ativa das mulheres na preparação para a CNUMAD, sediada no Rio de Janeiro, em 1992 (RESSURRECCIÓN, 2017). Na Conferência, foram admitidas as necessidades de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, favorecendo a aceitação das diferentes responsabilidades, frente à preservação do meio ambiente pelos países desenvolvidos. Entre os principais desdobramentos da conferência esteve a adoção da Agenda 21, uma carta de intenções, cujo objetivo era o de promover um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI (ONU, 2020).

A reorientação das estratégias para o desenvolvimento, no âmbito da ONU, pode ser compreendida, também, como resposta a uma literatura crítica voltada a pesquisas sobre gênero e ajuste estrutural. Esta perspectiva surgiu nos anos 1990, quando foram encontrados problemas em estratégias de organizações internacionais desenvolvimentistas voltadas aos países subdesenvolvidos.

Para a superação da crise da dívida externa, ocorrida nos anos 1980, instituições internacionais voltadas ao desenvolvimento, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), incentivaram países da África e da América Latina nos processos de reestruturação econômica – ou ajustes estruturais. Estes processos previam a liberalização comercial, desregulamentação das transações cambiais, privatização da terra, abolição da propriedade comunal, redução do setor público e o corte do financiamento de serviços sociais (FEDERICI, 2000).

Os processos de liberalização econômica levaram teóricas feministas a investigarem os impactos sobre a vida das mulheres. Uma série de fenômenos e dinâmicas, decorrentes de tais processos colocavam mulheres em situações de vulnerabilidade, reacendendo os debates sobre a Divisão Internacional Sexual do Trabalho. Além disso, este sistema seria responsável pela transferência do planejamento Estatal para as mãos das próprias organizações internacionais que o difundiram, configurando-se como meio para a privatização do poder (CHIN, 2012; PETERSON, 2010; PETTMAN, 2005; FEDERICI, 2000).

A crítica feminista às instituições desenvolvimentistas entende sua estratégia de atuação como parte do processo de globalização neoliberal. Esta última, por sua vez, é frequentemente compreendida como um fenômeno que substitui uma série de

processos contraditórios e desordenados de interação global, por uma agenda simplificada e sedutora. (GRIFFIN, 2010). Se compreendermos o neoliberalismo como um conjunto de políticas econômicas, ideologia ou uma relação entre Estado e mercado, como uma ordem normativa transformada em racionalidade governante, o teremos como uma lógica que transforma vocabulários, princípios de justiça, cultura política, cidadania e imaginários democráticos, convertendo o caráter político da democracia em econômico (BROWN, 2015).

A leitura simplificada sobre a globalização neoliberal pouco diz sobre os discursos políticos e as relações de poder que constituem o mundo como ele é. Teóricas feministas advogam, portanto, pela inclusão dos complexos sistemas sociais e econômicos que estruturam as relações, bem como os efeitos de seus produtos, instituições, normas e práticas, enquanto elementos a serem pensados dentro do conceito de globalização (GRIFFIN, 2010).

Ainda nos anos 1990, não apenas a agenda para o desenvolvimento no âmbito da ONU avançou, mas também sua frente de combate à desigualdade de gênero. Em 1995 ocorreu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, com o tema “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”. Derivada desta reunião, a Plataforma de Ação de Pequim colocava os direitos das mulheres na agenda de direitos humanos, avançava ao comprometer-se com ações específicas para garantir o respeito a esses direitos, estabelecendo 12 áreas de preocupação sobre eles. A Conferência estabeleceu a transversalização como a estratégia global para a promoção da igualdade de gênero, e resultou de uma série de debates, entre os quais questões relacionadas à sexualidade, à autonomia reprodutiva e ao controle populacional estiveram em disputa (BIROLI, 2020; ONU MULHERES, 2020).

Segundo Viotti (2006), a plataforma trouxe três inovações centrais para a promoção dos direitos da mulher: definição do conceito de gênero, noção de empoderamento e enfoque da transversalidade. A primeira permitiu a mudança das análises de base biológica da situação da mulher, para o entendimento das relações entre homens e mulheres como resultado de padrões culturais e sociais, deslocando as relações de gênero para o centro das discussões sobre a desigualdade. A segunda enfatizou a importância do controle da mulher sobre o seu desenvolvimento, colocando o governo e a sociedade como provedores das condições para que isso ocorra. A terceira inovação teve como premissa assegurar que a perspectiva de

gênero integrasse as políticas públicas em todos os níveis. A essas inovações somou-se o entendimento da situação da mulher como uma questão de direitos humanos.

Em uma análise das abordagens participativas nas políticas de gênero e desenvolvimento, Andrea Cornwall (2003) aponta que, apesar de seu potencial, somente serão satisfatórias se usadas com sensibilidade às questões de diferença e à diversidade de experiências e interações que constituem a vida cotidiana e as dinâmicas locais. A democratização da tomada de decisão seria um dos pontos centrais para que as políticas de gênero e desenvolvimento fossem elevadas a outro nível, seja pela reconfiguração das regras de interações, seja dando voz a pessoas que, anteriormente, eram silenciadas. A inserção das mulheres nos espaços de tomada de decisão seria, portanto, necessária, porém não suficiente. Se a participação ocorre nos termos de organizações, cujos processos são generificados, estes podem exacerbar a exclusão e a desigualdade de gênero existente. Apenas processos transformativos, nos moldes da transversalização, dariam base para um enfrentamento mais eficaz de tais questões.

Se, por um lado, a década de 1990 foi marcada por significantes avanços internacionais sobre a pauta de gênero, por outro, os avanços desta agenda foram contrapostos por um movimento de “repúdio ao ‘gênero’”, com repercussões no contexto das conferências organizadas pela ONU. Ainda que não haja consenso quanto às origens, Corrêa (2018) aponta para a CNUMAD (1992), Conferência de População e Desenvolvimento do Cairo (CIPD), ocorrida em 1994 e a IV Conferência Mundial das Mulheres, em Pequim (1995), como momentos nos quais uma “política antigênero”, conforme conceitua a autora, vinha sendo construída. Neste processo, os grupos feministas que integraram as reuniões enfrentaram “resistência expressa ao uso do termo ‘gênero’” (BIROLI, 2020, p 18), apesar de seus esforços em garantir que as mulheres fossem tratadas como sujeitos, e não objetos, de quaisquer políticas de cunho populacional ou desenvolvimentista.

Uma estratégia para o século XXI foi traçada em 1996 pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com base em acordos gerados por diversas reuniões durante os anos 1990. Tal estratégia tornou-se a base dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acordados na Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em setembro de 2000, com o objetivo de serem alcançados até 2015 (KABEER, 2003).

Os principais objetivos dos ODM referiam-se à pobreza de renda, desenvolvimento humano, igualdade de gênero, sustentabilidade ambiental e parceria global. Estas dinâmicas tiveram efeitos também no âmbito da CEPAL: nos anos 2000, a Comissão passou por uma reorientação, retomando um olhar mais aprofundado ao estruturalismo e à noção de equidade. As discussões passaram a abranger a superação das brechas estruturais e da desigualdade, com olhar crítico à heterogeneidade produtiva que caracteriza a América Latina (CEPAL, 2018).

Em se tratando da questão de gênero, algumas críticas foram levantadas sobre os ODM, que foram considerados “uma distração da plataforma de ação visionária de Pequim e suas 12 áreas de preocupação” (ANTROBUS, 2005). Kabeer (2015) aponta que desigualdades de gênero são multidimensionais, e reduzi-las a um conjunto de prioridades universalmente aplicáveis torna-se perigoso e restrito. Ainda que alterações no ambiente socioeconômico tenham o potencial de transformar algumas situações específicas,

[...] a menos que sejam tomadas providências para garantir que as mudanças nas políticas sejam implementadas de forma que as próprias mulheres possam participar, monitorar e manter políticas fabricantes, corporações e outros atores relevantes responsáveis por suas ações, é improvável que esse potencial seja realizado (p. 23, tradução própria).

Alguns pontos levantados pelas discussões teóricas sobre estes temas podem ser compreendidos na reorientação para o lançamento da Agenda 2030. Ela é fruto da Conferência Rio+20, cujo intuito era avaliar o progresso da agenda adotada em 1992. A declaração intitulada “O Futuro que Queremos” lançou as bases para iniciar o processo de construção de um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável, transformados, em 2015, na Agenda 2030: um plano de ação global que traz o reconhecimento da pobreza como principal desafio a ser erradicado, de forma a atingir o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030 (ONU, 2019).

Institucionalmente, a Agenda 2030 deriva dos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de 2002; da Cúpula sobre os Objetivos do Milênio, de 2010; e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), de 2012. As principais ideias expressas no documento compreendem “alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões: econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada” (UN, 2018, p. 3). Segundo a própria Declaração, a Agenda 2030 é composta por “um conjunto de

objetivos e metas universais e transformadoras, abrangentes, de longo alcance e voltados para as pessoas”.

A Agenda 2030 apresenta-se como um projeto inclusivo e aberto à participação, dando voz a uma diversidade de atores, outrora isolados das negociações ocorridas no domínio da ONU (RAZAVI, 2016; CONSTANTINE; PONTUAL, 2015). Além de sua vinculação com documentos especificamente relacionados ao desenvolvimento, a Agenda é, ainda, expressamente fundamentada nos tratados internacionais de Direitos Humanos, o que viabiliza sua comparação a dispositivos<sup>6</sup>, como a Declaração de Pequim. Neste sentido, resulta de uma série de aprendizados incorporados pela organização (ONU, 2020).

O documento conta com escopo e visão abrangentes sobre o conceito de desenvolvimento, incluindo e relacionando sua dimensão econômica, política e social (KOEHLER, 2016; RAZAVI, 2016). Propondo-se universal, o advento dos ODS coloca-se como um desafio ao domínio do Norte Global sobre a cooperação para o desenvolvimento e uma oportunidade de transformação de suas práticas e políticas (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2016).

Em contrapartida, seu amplo escopo não faz jus ao raso aprofundamento valorativo que acompanha o projeto. Mesmo que se proponha a maior abrangência sobre a noção de desenvolvimento contida na Agenda, ela não traz uma definição clara sobre o conceito e acaba enfatizando sua dimensão econômica. Ao fazê-lo, baseia-se no modelo econômico vigente, cuja capacidade transformativa pode ser questionada. Apesar da existência de um objetivo destinado especificamente à implementação das propostas (como resultado da luta dos países em desenvolvimento), as limitações da Agenda estendem-se à ausência de políticas com esta finalidade, sob a desculpa da universalidade (REDDY; KVANGRAVEN, 2015; KOEHLER, 2016; RAZAVI, 2016).

Neste sentido, permanecem críticas prévias sobre as limitações do debate público sobre sustentabilidade, que cria arranjos institucionais, porém incapazes de serem traduzidos por políticas públicas efetivas e promotoras de uma alternativa ao modelo de desenvolvimento pelo sistema político. A carência de investigações

---

<sup>6</sup> Há menção direta a alguns dispositivos: “Incluem-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Plataforma de Ação de Pequim; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (“Rio+20”)” (UN, 2018, p. 5, tradução própria).

científicas sobre as dimensões políticas da sustentabilidade pode, inclusive, ser entendida como limitadora da implementação dessas estratégias (FREY, 2004).

Indaga-se, também, até que ponto as parcerias público-privadas, incentivadas pelo projeto, podem sinalizar casos de privatização do poder. Neste sentido, a formulação de políticas globais como esta, cujo enfoque volta-se à dimensão econômica do desenvolvimento, abre margem para questionamentos sobre a influência que a financeirização dos Estados nacionais possui sobre as definições de cidadania e de democracia (GIFFIN, 2007).

Seja pela abrangência da noção de desenvolvimento trazida no documento; pela sua derivação de princípios de direitos humanos, com um objetivo especificamente voltado à igualdade de gênero; pela construção de uma agenda universal, cuja aplicabilidade é sensível às limitações locais; ou, ainda, pela construção de uma agenda que chamou a sociedade civil a participar através da criação do Grupo de Trabalho Aberto – o fato é que, em muitos pontos, a Agenda 2030 parece constituir-se em um aprendizado, que levou em consideração os debates teóricos que lhe atravessam (REDDY; KVANGRAVEN, 2015; KOEHLER, 2016; RAZAVI, 2016).

Por fim, a Agenda 2030 menciona a importância da cooperação com comissões e organizações regionais – como é o caso da CEPAL – no acompanhamento e revisão de metas compartilhadas e melhores práticas, além de encorajar a função das comissões no apoio aos Estados-membro em questões relacionadas aos temas sobre os quais a agenda versa (UN, 2018).

Quanto à CEPAL, esta passou por dois momentos importantes, com influências dos debates sobre mudanças climáticas e novas estruturas produtivas ocorridos no contexto internacional. Em 2010, houve uma mudança de enfoque, partindo da equidade para a igualdade. A ideia de equidade era compreendida, no âmbito da organização, como acesso a oportunidades, tendo relação com o extrato social de cada indivíduo. A partir de 2010, a Comissão passa a ter por objetivo o alcance da igualdade, compreendida como a universalidade de direitos, e medida em resultados. Esta seria atingida através de mudanças estruturais progressivas, pela promoção da inovação tecnológica, do conhecimento e da sustentabilidade ambiental, levando a uma transformação no estilo de desenvolvimento promovido pela comissão que, a partir de 2015, teve seu paradigma de desenvolvimento alterado para um mais sustentável (CEPAL, 2018).



Levando em consideração as transformações do debate sobre Gênero e Desenvolvimento desde seus primórdios, bem como o recente enfoque sobre igualdade e sustentabilidade priorizado pela CEPAL, o próximo capítulo trará maiores esclarecimentos sobre a estruturação da Agenda Regional de Gênero. Em um primeiro momento, será traçado um breve histórico sobre a origem da inclusão dos direitos das mulheres e das questões de gênero no âmbito regional. Posteriormente, os documentos que compõem a Agenda Regional de Gênero, formulada no âmbito da CEPAL, serão listados e descritos.

### **3. Normativas Internacionais de Proteção dos Direitos das Mulheres: a construção da Agenda Regional de Gênero em perspectiva histórica**

O presente capítulo conta, em um primeiro momento, com uma contextualização acerca das origens da Agenda Regional de Gênero, apontando iniciativas internacionais de promoção e defesa dos direitos das mulheres ocorridas na América Latina. Posteriormente, segue-se uma descrição dos documentos que compõem a Agenda Regional de Gênero, desde seu documento inicial, publicado em 1977, até seu documento de publicação mais recente, de 2016.

#### **3.1. As mulheres na pauta internacional: contextualização das origens da Agenda Regional**

Em se tratando das normativas internacionais que dão base à Agenda Regional de Gênero, é importante frisar o pioneirismo da América Latina: o primeiro órgão intergovernamental de reconhecimento dos Direitos Humanos das mulheres foi criado na região, em 1928. Sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) foi criada junto à Sexta Conferência Internacional Americana, cujo intuito era a ratificação do Tratado sobre Igualdade de Direitos (OEA, 2021). Na ocasião, as mulheres da região exigiram participar deste processo, e ainda que o tratado não tenha sido ratificado naquele ano, sua atuação foi pioneira em gerar um órgão especializado na promoção dos direitos das mulheres (CEPAL, 2016).

Vale frisar que, em se tratando de encontros e conferências internacionais, o I Congresso Feminino Internacional da América Latina ocorreu no ano de 1910, na Argentina. Organizado a partir do protagonismo do Centro Feminista de Buenos Aires, centralizando os preparativos para seu acontecimento, desde pelo menos 1906, o Congresso teve como principal objetivo a busca por melhoras sociais, pelo acesso feminino à educação superior, luta pela paz e a oposição aos diferentes papéis exigidos de homens e mulheres, que atravessava as sociedades latino-americanas. É importante destacar a participação de latino-americanas em eventos feministas promovidos no Norte Global ao longo do século XX, bem como a existência de grupos organizados de mulheres em países como Chile e México, desde o final do século XIX (RESTREPO; BUSTAMANTE, 2009; GARGALLO, 2006).

A construção de sistemas e acordos internacionais de proteção aos direitos das mulheres em foros multilaterais teve início em 1946, após o estabelecimento das Nações Unidas. O comprometimento da Organização com a igualdade de direitos entre homens e mulheres, havia sido afirmado no preâmbulo de seu documento fundador - a Carta das Nações Unidas, de 1945. A menção às mulheres ocorreu por sugestão de duas das únicas quatro mulheres presentes entre 160 signatários da carta: Bertha Lutz, representante da delegação brasileira e Minerva Bernardino, da República Dominicana (UN WOMEN, 2019). É possível identificar, portanto, a relevância das representantes latino-americanas para a inserção de pautas relacionadas às mulheres na agenda internacional desde os primórdios da ONU.

Em 1946 foi estabelecida, na esfera do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, a Comissão sobre o *Status* da Mulher. Dedicada à promoção da igualdade e dos direitos das mulheres. O primeiro encontro ocorreu em 1947, em Lake Success, Nova Iorque. Na ocasião, constavam quatro representantes de países latino-americanos. Desde seu início, a Comissão foi apoiada pela Divisão da ONU pelo Avanço da Mulher, ligada ao secretariado da organização, desenvolvendo uma relação próxima com organizações não-governamentais de *status* consultivo e de observação operantes em nível do ECOSOC (ibid.).

Até 1962, a Comissão voltou seu foco ao estabelecimento de padrões e convenções que mudassem legislações discriminatórias. Contribuiu com a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, argumentando contra o uso da palavra “homem” como sinônimo de humanidade e apoiando o desenvolvimento de uma linguagem mais inclusiva no documento (UN WOMEN, 2019). No mesmo ano, ocorreu também um marco importante para a questão do desenvolvimento em nível regional e para o presente estudo: a criação da CEPAL, através da Resolução 106 (IV) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A resolução mencionava a ação integrada ao enquadramento de políticas desenvolvidas no âmbito da ONU.

Também em 1948, um acordo regional de grande importância para o avanço dos direitos das mulheres foi assinado em Bogotá: a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis da Mulher, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana. O instrumento outorgou às mulheres os mesmos direitos civis de que dispunham os homens. O Tratado, vinculado a Organização dos Estados Americanos (OEA), foi considerado o mais abrangente dentre aqueles do Sistema

Regional de Direitos Humanos, contando com a adesão de 32 dos 34 Estados-partes da Organização, sendo mais aceito do que a própria Convenção Americana de 1969, à qual aderiram 23 dos 34 membros (FARIAS; PADÃO; PORTELLA, 2017; JUÁREZ, 2017).

As décadas de 1960 e 1970 marcaram o início da associação entre mulheres e desenvolvimento, impulsionando discussões e ações em organismos internacionais. As normativas estruturadas no contexto global e regional abriram espaço para que fosse iniciado um movimento que estabeleceria, posteriormente, uma agenda de gênero na América Latina. Em 1973, os Estados-membros da CEPAL solicitaram à Comissão um estudo sobre a participação das mulheres no desenvolvimento, que sugerisse atividades para a superação das desigualdades. O estudo foi levado à Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, em 1975, como uma das principais contribuições da região, consagrando-a como “pioneira na realização de importantes debates intergovernamentais sobre o melhoramento da situação e condição das mulheres e a igualdade de gênero no desenvolvimento” (CEPAL, 2016, p. 10).

Foi neste contexto de avanço da agenda internacional de direitos das mulheres, e de associação e integração da mesma, ao desenvolvimento econômico, que foram estabelecidos marcos iniciais da Agenda Regional de Gênero instituída na esfera da CEPAL: a Primeira Conferência Regional sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina, e o Plano de Ação de Havana, ambos de 1977.

### **3.2. Plano de Ação Regional de Havana (1977): primeiros passos da integração das mulheres ao desenvolvimento econômico e social na América Latina**

O marco fundamental da Agenda Regional de Gênero instituída pela CEPAL ocorreu nos anos 1970. A partir da Conferência Regional sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina (Havana, 1977), foi criado o Plano de Ação Regional de Havana, de 1977. A Conferência é considerada o marco inaugural da Agenda Regional de Gênero, que “compreende os compromissos dos Governos da América Latina e do Caribe com os direitos e a autonomia das mulheres e a igualdade de gênero, aprovados nas reuniões da

Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, desde a primeira [...] até a atualidade” (CEPAL, 2017a, p.5).

A primeira Conferência, realizada na capital de Cuba, ocorreu entre os dias 13 e 17 de junho de 1977. Foi resultado de acordos feitos no 17º período de sessões da Comissão, tendo ocorrido dois anos após a Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher (México, 1975), no marco da Década das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985) (CEPAL, 2016). Inserido neste contexto, o Plano de Ação de Havana foi estruturado em concordância com a noção de inseparabilidade da condição da mulher do processo de desenvolvimento, bem como as conexões entre a desigualdade de gênero e o subdesenvolvimento na região, reconhecendo que a superação do último não necessariamente levaria à emancipação das mulheres.

Sendo assim, o Plano de Ação de Havana propunha “um programa de ação mínimo, sob o enquadramento dos princípios de justiça, igualdade e respeito pela soberania estatal” (CEPAL, 2017b, p. 8). O plano deixava o estabelecimento de uma estratégia a cargo de cada país, de acordo com o Plano Mundial de Ação estabelecido pela ONU em 1975, que abordava a existência de diferenças regionais no que tangia à questão do desenvolvimento. A estrutura do plano está designada na Figura 1.

**Figura 1:** Estrutura do Plano de Ação Regional de Havana (1977)

- I. Introdução
- II. Ação em nível nacional
  - A. Fundamentos
    - 1. Mudanças estruturais
    - 2. Medidas legislativas
    - 3. Maquinaria administrativa
  - B. Medidas para a incorporação das mulheres na vida econômica, política, social e cultural de forma ativa
    - 1. Emprego
    - 2. Educação
    - 3. Saúde
    - 4. Família
    - 5. Serviços sociais e outras estruturas para a incorporação e permanência da mulher no trabalho
    - 6. Habitação
    - 7. Participação política
    - 8. Outras questões sociais
    - 9. Criação de comissões nacionais interdisciplinares e multissetoriais de pesquisa
- III. A distorção da imagem das mulheres pelos meios de comunicação e pelos padrões culturais predominantes em geral
- IV. Ação em nível internacional
  - 1. Governos
  - 2. CEPAL

Fonte: Autoria própria, com dados de CEPAL, 2017b.

O plano contou com propostas para implementação em nível nacional. Suas áreas de atuação dividiram-se em ações fundamentais e medidas para a incorporação ativa das mulheres na vida econômica, política, social e cultural. A primeira parte apontava para a necessidade de realizar: 1) mudanças estruturais para a superação do subdesenvolvimento; 2) revisar medidas legislativas, de forma que assegurassem a igualdade legal dos sexos; e 3) estabelecer um maquinário administrativo interdisciplinar e multissetorial nos níveis nacional, regional e inter-regional para a formulação de políticas e propostas destinadas a garantir os objetivos de igualdade e integração das mulheres (CEPAL, 2017b).

A segunda parte, destinada à incorporação das mulheres às diversas esferas da vida em sociedade, abordou nove diferentes áreas, identificando propostas de ação para cada uma delas. De forma geral, as proposições buscavam: 1) formular e implementar planos para atingir a igualdade de oportunidades às mulheres no mercado de trabalho (emprego); 2) compreender a educação formal e informal como parte integral das estratégias nacionais de desenvolvimento; 3) prover livre acesso à saúde; 4) promover a igualdade de direitos, oportunidades e responsabilidades de ambos os sexos dentro da família, assegurando uma participação mais ativa e consciente do homem nesta esfera; 5) prover serviços sociais de suporte à incorporação e permanência das mulheres no mercado de trabalho; 6) garantir o direito à moradia; 7) dar suporte e promover a participação política das mulheres, visando a igualdade em relação aos homens; 8) resolver questões sociais como o tráfico, a prostituição, o estupro, a dependência química e aquilo que o plano nomeia como “outras formas de crime e conduta antissocial” (CEPAL, 2017b, p. 21); e, 9) a criação de comissões nacionais interdisciplinares e multissetoriais de pesquisa.

O plano contou ainda com um capítulo de proposições exclusivamente voltadas à distorção da imagem de mulheres pela mídia de massas e pelos padrões culturais predominantes, no qual propunha ações não somente aos governos, como também às instituições que lideravam rádio, televisão, cinema, imprensa, publicidade, teatro, literatura, e outros meios de comunicação.

Havia ainda um último capítulo que mencionava ações a serem tomadas em nível internacional. Este visava assegurar a participação das mulheres no fortalecimento da paz, segurança e cooperação internacional, bem como na luta contra o colonialismo, racismo, discriminação racial e dominação estrangeira. Para alcançar tal objetivo, dispunha de uma série de ações a serem tomadas pelos governos da região e pela CEPAL. A organização passou, a partir de então, a assumir um papel maior na formulação, coordenação e implementação de medidas que permitissem às mulheres participar igualmente com os homens na vida política, econômica e social dos respectivos países da região como um todo. Estabeleceu-se que a Comissão atuaria como secretariado permanente das conferências regionais sobre a condição das mulheres, a serem realizadas regular e permanentemente, com intervalos não maiores do que três anos.

### 3.3. Programa de Ação Regional Mar del Plata (1994)

Endossando o que havia sido proposto pelo Plano de Ação de Havana (1977) e pelas Estratégias para o Avanço das Mulheres, estabelecidos a partir da Conferência Mundial de Nairóbi (1985) e pela CEDAW, foi criado, a partir de uma resolução da CEPAL, o Programa Regional de Ação para as Mulheres da América Latina e do Caribe, válido para os anos de 1995 a 2001<sup>7</sup>. Conhecido como Programa de Ação Regional Mar del Plata, o documento de 1994, foi resultado da sexta sessão da Conferência Regional sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe. Sua construção contou com a participação de membros da Conferência Regional, bem como contribuições de especialistas e membros de outras agências<sup>8</sup> do Sistema ONU.

O documento institui o Programa Regional de Ação, apontando para o fato de não substituir nenhum dos instrumentos em vigor, mas apenas complementá-los, a partir de reflexões sobre mudanças observadas na região e seu impacto sobre as mulheres. A resolução propunha estabelecer um pacote básico de atividades prioritárias para a América Latina e o Caribe que deveria ser realizado nos cinco anos subsequentes (CEPAL, 2017b).

O Programa de Ação Regional Mar del Plata apresenta quatro capítulos iniciais. No primeiro, apresenta o contexto ao qual foi estabelecido o Programa, mencionando o progresso econômico, contraposto pela intensificação da pobreza na região ao longo dos anos 1990 – derivado, em grande parte, do declínio no investimento econômico e social. A distribuição de renda havia se tornado mais desigual desde os anos 1980 na América Latina e no Caribe, devido à crise da dívida externa, levando países a adotarem políticas de ajuste estrutural formal e informalmente. Estas dinâmicas, simultâneas ao processo de globalização da economia global, à internacionalização das comunicações e aos avanços tecnológicos, tiveram implicações no bem-estar das mulheres da região, aumentando

---

<sup>7</sup> Apesar da intenção de cumprir com as proposições do programa até o ano de 2001, o prazo foi posteriormente estendido, conforme será explicado na subseção sobre o Consenso de Lima.

<sup>8</sup> Foram elas: a Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central (CIREFCA), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) (CEPAL, 2017b, p.32).



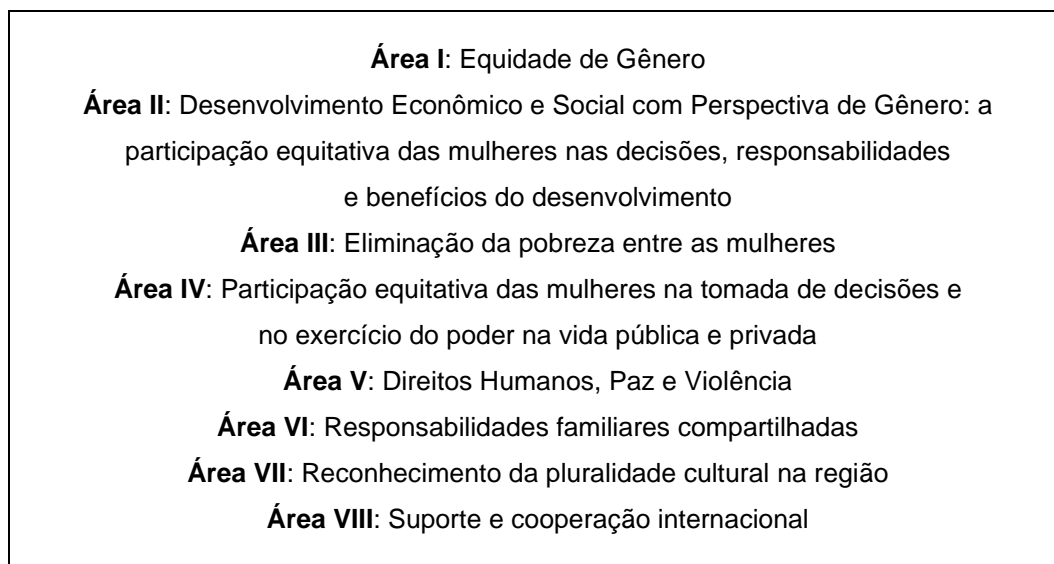
a carga de trabalho produtivo e reprodutivo das mesmas (CEPAL, 2017b). Sobre o contexto de estabelecimento do programa, o documento aponta que

[...] questões sociais não podem mais ser separadas do crescimento econômico e do desenvolvimento científico e tecnológico, nem podem mais ser consideradas preocupações secundárias. A experiência mostra que o crescimento econômico acelerado não leva necessariamente a níveis mais elevados de bem-estar para toda a população, e que muitas vezes pode acentuar a desigualdade social e marginalização (CEPAL, 2017b, p. 32, tradução própria).

O segundo capítulo retoma as conferências das quais deriva direta e indiretamente o terceiro, estabelecendo como objetivo central: “acelerar o alcance da igualdade de gênero e a integração completa das mulheres no processo de desenvolvimento, aliado ao exercício pleno da cidadania no marco de um desenvolvimento sustentável com justiça social e democracia” (CEPAL, 2017b, p. 35).

No quarto capítulo, o documento identificou oito áreas estratégicas para a ação. Foi realizado um diagnóstico a partir dos principais obstáculos e progressos realizados em cada área, que deram origem a diretrizes, objetivos e ações estratégicas. Ao final, o documento define atividades de acompanhamento do Programa. As áreas definidas estão descritas na Figura 2.

**Figura 2:** Áreas Estratégicas do Programa de Ação Regional Mar del Plata (1994)



Fonte: Autoria própria, com dados de CEPAL, 2017b.

Em se tratando de equidade de gênero, os obstáculos pontuados pelo documento apontam para contextos culturais, políticos, jurídicos e econômicos dos países, bem como práticas sociais, econômicas e educacionais, como principais perpetuadores da desigualdade entre mulheres e homens. Destas características derivaram outros obstáculos, envolvendo a insuficiência de conscientização, conhecimento, pesquisas, estatísticas, políticas, força institucional e predisposição política para abordar as questões de gênero. As insuficientes vinculações entre as organizações de mulheres e as instituições da sociedade e do Estado, e o não reconhecimento e valorização do trabalho não remunerado das mulheres também foram mencionados.

Acompanhando a emergência de novos atores sociais, e discussões sobre os princípios democráticos que caracterizaram a esfera política nos anos 1990, a ênfase dada às questões de cidadania e de direitos individuais foi considerada um dos progressos rumo à equidade de gênero na região. Soma-se a ela, entre as menções, o aumento no respeito pela diversidade em ambientes democráticos, ampliando as chances de mulheres participarem como agentes sociais. O crescimento da consciência das mulheres sobre seus direitos, fortalecendo suas organizações e poder de negociação, bem como o aumento no número dos estudos e pesquisas sobre relações de gênero no contexto acadêmico, foi compreendido como progresso no documento.

A incorporação da perspectiva de gênero no planejamento de políticas sociais e econômicas em decisões para corrigir a desigualdade nas relações entre mulheres e homens - causada, por sua vez, pela persistência de contextos culturais e práticas econômicas e sociais discriminatórias - é a primeira diretriz estabelecida pelo Programa.

Na segunda área, constam no documento os seguintes obstáculos ao desenvolvimento econômico e social com perspectiva de gênero: insuficiência de mecanismos legais que garantam a igualdade de direitos; ausência de mulheres nas negociações de dívidas e ajustes estruturais; ausência de equidade no acesso à educação, ao emprego, ao crédito, a recursos em geral e a serviços de saúde; falha das políticas públicas existentes em reconhecer contribuições econômicas provenientes do trabalho não-remunerado das mulheres; ausência de estatísticas que mostrem a real população economicamente ativa entre elas; ausência de propostas e de vontade política para gerar ações com vistas a atingir o desenvolvimento

sustentável; e “caracterização das mulheres unicamente como administradoras domésticas da crise ambiental”. Como diretriz estratégica, o documento menciona a necessidade de “assegurar que as decisões, responsabilidades e benefícios do desenvolvimento sejam distribuídos igualmente entre homens e mulheres” (CEPAL, 2017b, p. 38, tradução própria).

Entre os objetivos estratégicos para a segunda área abordada pelo documento, constam: 1) criar e fortalecer as instituições governamentais que formulam, coordenam e avaliam as políticas públicas destinadas às mulheres; 2) incorporar os princípios e normas estabelecidos em nível internacional na legislação nacional; 3) garantir que o acesso equitativo ao trabalho produtivo, ao emprego, aos recursos produtivos e às novas tecnologias para as mulheres; 4) assegurar o acesso da população a uma educação que prepare-os para o pleno exercício de seus direitos e da plena cidadania, bem como para sua participação equitativa na tomada de decisões e para a divisão igualitária das responsabilidades domésticas e familiares, garantindo que as meninas permaneçam no sistema educacional; 5) prover serviços de prevenção e cuidados à saúde das mulheres, respeitando sua identidade étnica e cultural; e 6) alcançar a participação equitativa das mulheres na construção e gestão das políticas ambientais (CEPAL, 2017b).

A terceira área, relacionada à pobreza, lista o aumento do desemprego, da extrema pobreza e da migração causada por ela como obstáculos a serem superados. Além disso, o declínio gradual de investimentos em programas sociais, ocorrido à época, na região, e a ausência de estudos e estatísticas sobre os impactos generificados da pobreza, também constam entre os obstáculos mencionados. A diretriz estratégica estabelecida para este ponto se resume em modificar as políticas macroeconômicas e os programas de ajuste estrutural na região para corrigir e superar seus efeitos negativos, criando “condições para reduzir e superar a pobreza, no quadro de um processo de desenvolvimento sustentável e tendo em conta o nível de desenvolvimento e as características socioculturais de cada país” (CEPAL, 2017b, p. 45, tradução própria).

Os objetivos estratégicos listados para esta área consistem em: 1) gerar políticas de alocação de recursos para aumentar o emprego, oportunidades e salários para as mulheres, com atenção especial às necessidades daquelas em situação de pobreza e marginalizadas; 2) criar condições necessárias para assegurar educação de qualidade para mulheres pobres; 3) garantir acesso a serviços de saúde para as

mesmas; 4) dar às mulheres em situação de pobreza, especialmente às chefes de família, acesso a moradia decente e a serviços de infraestrutura adequados; 5) conter a migração do campo para as cidades por meio do investimento no desenvolvimento rural; e 6) promover ações para tornar visível a contribuição das mulheres rurais para o desenvolvimento, bem como seu papel produtivo na sociedade.

A quarta área, sobre exercício de poder e participação das mulheres na tomada de decisões, aborda a existência de estereótipos, padrões culturais e de uma estrutura institucional, social e cultural que impede o acesso das mulheres ao poder em todos os níveis, atribuindo-lhes funções exclusivamente domésticas como um dos principais obstáculos à igualdade de gênero. A ausência de instrumentos jurídicos e a existência de mecanismos discriminatórios nas instituições sociais e políticas também são mencionados neste sentido.

“Garantir que as mulheres tenham acesso equitativo às estruturas de poder e aos processos de tomada de decisão por meio da criação de mecanismos e ações que permitam sua participação efetiva no desenvolvimento de uma democracia plena” (CEPAL, 2017b, p. 49) é a diretriz estratégica estabelecida para a área. Como objetivos estratégicos, o documento cita: 1) garantir a participação equitativa das mulheres em todas as estruturas de poder através de medidas afirmativas para expandir seu acesso ao exercício do poder; e 2) promover medidas positivas que criem condições para a participação e representação das mulheres em negócios, sindicatos, partidos políticos e outras áreas da sociedade civil, assim como em todos os processos de tomada de decisão e na área de planejamento para o desenvolvimento.

Abordando questões de direitos humanos, paz e violência, a quinta área do Programa de Ação lista obstáculos ao exercício dos direitos humanos e da cidadania das mulheres e ao não cumprimento das convenções internacionais. A legislação discriminatória baseada em gênero corrobora para a impunidade de quem comete crimes contra a mulher. Existe uma diversidade de formas de violência contra a mulher justificando a falta de seu reconhecimento como um problema público, ou ainda, dos direitos das mulheres como direitos humanos. O documento ainda demonstra o difícil acesso à justiça e deficiências nos serviços de apoio às vítimas, bem como a ineficácia dos sistemas de reabilitação de perpetradores da violência contra a mulher.

A diretriz estratégica estabelecida para a quinta área visou, portanto, garantir os direitos humanos das mulheres – sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais – bem como seu respeito e proteção em todos os momentos e locais. Para tal, propôs como objetivos estratégicos: 1) consolidar o pleno respeito aos direitos humanos das mulheres da região, priorizando mulheres pobres e observando as diferenças étnicas e raciais; 2) promover ações para dar visibilidade e eliminar todos os tipos e formas de violência contra as mulheres; e 3) sensibilizar os meios de comunicação sobre o impacto da cultura generalizada da violência, buscando erradicar a imagem discriminatória da mulher na mídia.

A sexta área abordou o compartilhamento das responsabilidades familiares compartilhadas, atentando para a predominância do conceito patriarcal e tradicional de família. Observou a discrepância frente à realidade das formas que a estrutura familiar assume nas comunidades e a persistência dos papéis socialmente atribuídos às mulheres no seio familiar, sem o reconhecimento da maternidade como responsabilidade social. Somado a esses fatores, verificou a escassez de serviços de atendimento às necessidades básicas das famílias.

A promoção de uma partilha mais equitativa das responsabilidades familiares entre mulheres e homens, aliada ao estímulo do debate público sobre a necessidade da flexibilização dos papéis sociais, visou reconhecer a diversidade das estruturas familiares existentes correspondendo à diretriz estratégica estabelecida no contexto do programa. Para esta área, foi listado apenas um objetivo estratégico: estimular processos de mudança que consolidem a construção de estruturas familiares mais democráticas.

Versando sobre o reconhecimento da pluralidade cultural na região, a sétima área trouxe como obstáculos: a persistência de modelos culturais de silenciamento e distorção da identidade e do conhecimento das mulheres, como também a exclusão e marginalização de determinados grupos de processos de tomada de decisão, de participação no processo político e de benefícios sociais, políticos e econômicos do desenvolvimento. Estes estariam atrelados à persistência da discriminação contra a mulher nos meios de comunicação, fator limitante da presença destes grupos nos espaços de poder.

Como diretriz estratégica, buscou “promover a igualdade cultural e o respeito pela diversidade cultural, resultando na participação visível e equitativa de mulheres e homens de todos os grupos étnicos e culturais, tanto na região como em suas

sociedades” (CEPAL, 2017b, p. 57, tradução própria). Como objetivos estratégicos, foram mencionados: 1) valorizar a pluralidade cultural das mulheres, respeitando sua diversidade cultural e identitária; 2) fornecer educação para promover a sensibilidade e o conhecimento da sexualidade humana, da igualdade de gênero e da diversidade cultural, desde a mais tenra idade; 3) motivar as instituições sociais – a exemplo das famílias e do sistema educacional – a valorizarem diferentes culturas e a respeitarem a equidade de gênero; 4) estimular o desenvolvimento de uma imagem não discriminatória da mulher na cultura e na comunicação; 5) promover iniciativas de expressão artística e cultural das mulheres; 6) eliminar o uso de expressões e linguagem sexistas; 7) dar acesso e capacitar as mulheres para o uso das novas telecomunicações e tecnologias de informação; e 8) fortalecer a participação das mulheres em espaços de tomada de decisões junto aos meios de comunicação (ibidem).

A oitava área correspondeu à cooperação e suporte internacional, constatando obstáculos na ausência ou ênfase em abordagens sobre as mulheres no desenvolvimento. Apresentava flexibilidade limitada de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas e programas de cooperação de algumas organizações, além de financiamento limitado e planejamento estratégico insuficiente. Observou-se a imposição de condições que não refletiam os interesses das mulheres por parte de agências e organizações de cooperação. Ressalta-se, ainda, o acesso tardio e desigual da região à cooperação internacional para a aplicação das estratégias de Nairóbi.

A diretriz estratégica para esta área tinha o objetivo de “assegurar que, em nível de políticas, a cooperação internacional incorpore a perspectiva de gênero ao levar a cabo projetos autônomos e integrados” (CEPAL, 2017b, p. 60, tradução própria). Para tal, deveria “promover ações conducentes a processos contínuos de análise e acompanhamento de políticas de cooperação que incorporem a perspectiva de gênero” (p.60).

As propostas formuladas no âmbito do documento compõem o Programa Regional de Ação para as Mulheres da América Latina e do Caribe, com início previsto para 1995 e duração até 2001, aprovado na sessão (CEPAL, 2017b).

### 3.4. O Consenso de Santiago (1997)

Vinte anos após o estabelecimento de um Plano de Ação Regional voltado especificamente aos direitos das mulheres, a Conferência Regional voltou a se reunir. O principal objetivo da sétima sessão da conferência, estabelecido pela mesa diretiva eleita em sua sexta sessão, em consulta aos países membros,

[...] estabeleceu a meta para a sétima sessão de identificar mais precisamente os obstáculos que dificultam às mulheres a prática efetiva de sua cidadania, principalmente no que diz respeito ao acesso ao poder e à participação na tomada de decisões, bem como aquelas que derivam da pobreza, a fim de propor medidas para sua mais rápida superação (CEPAL, 2017b, p. 63, tradução própria).

No texto que compõe o documento de 1997, há menção expressa com satisfação à crescente atenção recebida pelas questões de gênero nas reuniões de outros foros intergovernamentais e conferências de outros órgãos das Nações Unidas, realizados ao longo dos anos 1990<sup>9</sup>. Há menção, também, ao impulso que o tema de gênero recebeu nas agendas governamentais e no aparato estatal de países da região, após a Conferência Mundial da Mulher, bem como o impacto de mulheres parlamentares, ministras e políticas na promoção destes interesses.

Entre as metas que compõem o documento, encontra-se a preocupação em acelerar o processo de implementação e monitoramento das plataformas, programas e planos já estabelecidos em nível regional, incorporando soluções para o problema da desigualdade das mulheres às estratégias de desenvolvimento nacional por meio de políticas públicas. Para isso, foi proposto no documento que sejam realizados programas nacionais de capacitação, além do direcionamento de recursos a programas de emprego produtivo, mudanças nos programas educacionais, apresentando modificações legais que incorporem a perspectiva de gênero em todos os programas. Nesse processo de “modernização do aparelho governamental e reforma do setor público” (CEPAL, 2017b, p. 64) – que já havia sido iniciado em praticamente todos os países da região, conforme o próprio documento – instou-se a necessidade de assegurar que os Estados outorgassem prioridade à agenda de desenvolvimento social, além da coordenação entre os planos e programas de

---

<sup>9</sup> Há menção direta aos seguintes documentos: a) a Reunião Ministerial do Caribe sobre a Erradicação da Pobreza, de 1996; b) a Primeira Conferência Regional da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, de 1997; e c) o Encontro CARICOM/CEPAL/UNIFEM posterior a Beijing, em sua conferência sub-regional ministerial, ocorrida também em 1997 (CEPAL, 2017b).

erradicação da pobreza e de medidas relacionadas ao meio ambiente com aqueles cujo principal enfoque envolve questões de gênero.

Ainda em relação ao desenvolvimento, propôs-se aplicar a ele

[...] uma abordagem integrada que vincule as políticas sociais e econômicas para alcançar a equidade, levando em conta que o desenvolvimento sustentável requer a integração explícita da perspectiva de gênero, uma vez que todos os planos, programas e políticas têm de fato uma perspectiva de gênero específica e, com base nisso, decidem os papéis das pessoas na sociedade (*ibidem*).

Há, entre as propostas, uma preocupação com a coleta de dados e informações estatísticas desagregados por sexo, com o desenvolvimento de indicadores de gênero e sua atualização periódica. Há, igualmente, a proposição de incorporar análises de gênero aos estudos migratórios, devido ao aumento do envolvimento das mulheres nos processos de migração, refúgio, deslocamento interno, e no aumento das vítimas de tráfico para fins de exploração sexual.

Foram mencionadas formas de políticas que conduzam à participação das mulheres nos níveis nacional, federal e local, assim como à garantia de documentação legal para mulheres indígenas e de áreas rurais, proporcionando, assim, o exercício legal de seus direitos. Foi ressaltada, também, a necessidade de dar maior atenção a mecanismos de cotas, ao levar em consideração que tal medida já havia sido acordada por certos governos na região. Foram apresentados fomentos à promoção do fortalecimento de organizações trabalhistas de mulheres, para influenciar políticas públicas e gerar programas que incentivem as mulheres ao exercício de seus direitos políticos.

O consenso encoraja, ainda, a responsabilidade compartilhada, atingida por meio de políticas públicas com esse fim e programas de suporte às famílias, como o estabelecimento de creches nas comunidades, em empresas e através de agências governamentais, garantindo licença-maternidade extensiva aos pais.

Em se tratando de questões de autonomia econômica, o documento incentiva a promoção de programas que facilitem o acesso das mulheres ao emprego e ao mercado de trabalho, bem como seu controle sobre os recursos, através de reformas legais e mecanismos que encorajem a contratação de mulheres e permitam, ainda, a difusão e o monitoramento do cumprimento de normas nacionais e regimes internacionais. Quanto ao contexto internacional, o documento enfatiza a importância das organizações regionais e internacionais no fornecimento de cooperação



financeira e técnica, que gere pesquisas e iniciativas sobre as mulheres e a pobreza, com atenção especial ao trabalho não remunerado ou sub-remunerado das mulheres. Além disso, propõe-se que as partes atentem à dimensão de gênero na implementação de outros programas – por exemplo, em programas de erradicação da pobreza.

Em matéria de políticas de ajuste estrutural, o consenso insta as partes a

[...] analisar a formulação e implementação de políticas de ajuste macroeconômico e estrutural e seu impacto na qualidade de vida das mulheres, com a participação dos governos, da CEPAL, das instituições financeiras multilaterais e do movimento organizado de mulheres, com o objetivo de tomar as medidas cabíveis para a correção dos efeitos negativos de tais políticas (CEPAL, 2017b, p. 66, tradução própria).

Quanto à educação, aponta-se a necessidade de desenvolver materiais educativos e de capacitação sensíveis ao gênero, bem como de incentivar a criação de centros de pesquisa, responsáveis pela disseminação de informações na região. Soma-se a estas proposições o incentivo à criação de “programas de treinamento em conscientização e planejamento de gênero para funcionários públicos nos níveis de governo nacional e local” (CEPAL, 2017b, p. 66.), de forma a acelerar a “integração de uma perspectiva de gênero em políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais” (p.67).

Quanto à autonomia física, o documento frisa a necessidade de

Enfatizar a prevenção da violência contra mulheres e crianças e o julgamento de infratores e instar a promulgação de legislação onde ela ainda não exista; promover assistência jurídica para as mulheres mais pobres para garantir seu acesso a tal legislação onde ela exista, e a prestação de serviços de aconselhamento para a vítima e reabilitação para o perpetrador de violência contra a mulher; desenvolver programas apropriados de treinamento, defesa e conscientização para pessoal judicial, legal, médico, social, educacional, da mídia e da polícia para sensibilizá-los sobre a natureza dos atos de gênero e ameaças de violência, para garantir o tratamento justo das vítimas mulheres e o cumprimento legislação sobre violência contra mulheres e crianças (CEPAL, 2017b, p. 67, tradução própria).

Ainda dentro do tema, o consenso expressa o incentivo ao desenvolvimento e fortalecimento de programas de saúde acessíveis às áreas urbanas e rurais; à formulação e otimização de programas com foco na proteção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres; e, ainda, a necessidade de “promover informação, educação e serviços adequados de prevenção e apoio em saúde sexual e reprodutiva para adolescentes, reconhecendo que a gravidez na adolescência tem efeitos sociais e econômicos” (CEPAL, 2017b, p. 68, tradução própria).

Em relação a outros temas, constam proposições voltadas ao apoio e fomento da participação ativa dos cidadãos, em especial das mulheres, na prestação de contas dos Estados-parte. Incentiva-se que estes continuem seus esforços de alocação e distribuição de recursos provenientes de todas as fontes de financiamento disponíveis para o desenvolvimento. Propõe-se, ainda, que seja promovido o acesso aos meios de comunicação e à tecnologia às mulheres, por meio de capacitação, bem como ações afirmativas, com vistas à eliminação de desigualdades de raça, etnia, idade, entre outras.

### 3.5. O Consenso de Lima (2000)

O Consenso de Lima traz, em sua parte inicial, o reconhecimento da contribuição feita pelas organizações não-governamentais, em especial aquelas que lidam com questões relacionadas às mulheres, na efetivação dos compromissos feitos a partir da Plataforma de Ação de Pequim. Reconhece também os esforços de *gender mainstreaming* feitos pelos países da região, e aponta preocupações com “a alocação inadequada de recursos para o desenvolvimento e a implementação da Plataforma de Ação adotada na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim” (CEPAL, 2017b, p. 70).

Quanto aos impactos de programas de ajuste estrutural sobre as experiências das mulheres:

[Reconhece que] a globalização econômica, a liberalização do comércio, os programas de ajuste estrutural, a dívida externa e os padrões de migração resultantes são fatores que, entre outros, podem ter impactos específicos e, por vezes, negativos na vida e na situação das mulheres, particularmente nas das regiões menos desenvolvidas economicamente, e pode causar o deslocamento de famílias, comunidades e nações (ibid.).

No preâmbulo do Consenso há informações sobre o processo de preparação para a oitava sessão da Conferência Regional, fazendo referência ao documento intitulado “O Desafio da Equidade de Gênero e Direitos Humanos no Limiar do Século XXI”, refletindo “a visão consensual dos Governos da região após uma série de avaliações e relatórios elaborados, em muitos casos, com a participação da sociedade civil” (ibid.). É destacada a discussão do tema “Equidade de gênero: a base para uma sociedade justa e equitativa”, com enfoque voltado a duas áreas estratégicas do Programa Regional de Ação para as Mulheres da América Latina e do Caribe (1995-2001).

A partir destas constatações, o documento expressa o comprometimento dos países envolvidos em “fortalecer o Programa de Ação Regional para além do ano 2001, promovendo a implementação efetiva da Plataforma de Ação, e participando ativamente na avaliação e seguimento da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher” (CEPAL, 2017, p. 70). Em relação aos instrumentos legais a serem seguidos pelos países, o documento estabeleceu a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher como marco legal para todas as ações relacionadas.

No Consenso de Lima há incentivo à geração de políticas públicas, mecanismos institucionais e consideração da dimensão de gênero de forma participativa em todos os planos e programas, com menção especial àqueles que envolvem a erradicação da pobreza. Também busca promover ações de superação dos efeitos negativos da globalização e da liberalização do mercado, a proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas – com atenção especial às mulheres rurais e indígenas, negras, deficientes, deslocadas, migrantes e refugiadas – e o fortalecimento da democracia através da adoção de medidas que incentivem a participação de mulheres na tomada de decisões.

No documento consta a necessidade de apoiar o fortalecimento de organizações e redes de mulheres e seu trabalho na sociedade civil, a fim de aumentar sua capacidade de influência nos assuntos públicos, incentivando programas de erradicação da discriminação sexista em processos educacionais. Também visa garantir atenção preventiva e integral à saúde da mulher e acesso equitativo a serviços de saúde de qualidade, na formulação de programas projetados para salvaguardar os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, conforme consta nas disposições adotadas em Cairo, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e em Pequim, na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher.

Prevenir e combater todas as formas de violência contra mulheres e meninas, bem como suas causas subjacentes; promover a paz, enquanto condição para o alcance do desenvolvimento social e econômico com equidade; desenvolver uma estratégia de criação de empregos para as mulheres; reconhecer as contribuições geradas pelo trabalho não remunerado realizado por mulheres, e incluí-las em sistemas de seguridade social; e promover ações de acesso equitativo das mulheres às comunicações e novas tecnologias, bem como neutralizar estereótipos de

mulheres na mídia, são alguns dos outros pontos enfatizados no documento. O mesmo busca, ainda,

Promover uma mudança cultural em que todos os setores da sociedade se envolvam no empoderamento das mulheres e na busca pela equidade e igualdade de gênero, em particular envolvendo os homens como atores ativos e integrantes dessa mudança (CEPAL, 2017, p. 71, tradução própria).

O documento expressa preocupação com o fortalecimento de sistemas de coleta e processamento de dados estatísticos que sejam desagregados por sexo, e menciona a necessidade de fazer uso de indicadores de gênero, com vistas à melhora do monitoramento e avaliação de políticas públicas implementadas em concordância com acordos regionais e internacionais que versem sobre este tema. Frisa, ainda, a necessidade de agências de cooperação internacional bilateral e multilateral prestarem suporte a programas de apoio financeiro e de troca de experiências que promovam a igualdade, a equidade, e os direitos humanos.

Em sua conclusão, o Consenso de Lima expressa as seguintes decisões:

Os países representados na oitava sessão da Conferência Regional sobre Mulheres da América Latina e o Caribe resolvem: 1. Que o Consenso de Lima constituirá a contribuição da região ao período extraordinário de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulado "Mulheres 2000: igualdade de gênero, desenvolvimento e paz para o século XXI"; 2. Submeter os acordos adotados nesta sessão da Conferência Regional à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, para consideração em sua Vigésima Oitava Sessão, a ser realizada na Cidade do México, de 3 a 7 de abril de 2000 (CEPAL, 2017b, p. 72, tradução própria).

### **3.6. O Consenso da Cidade do México (2004)**

O Consenso da Cidade do México deriva da nona sessão da Conferência Regional sobre Mulheres na América Latina e no Caribe, ocorrida no ano anterior ao 30º aniversário da primeira Conferência Mundial das Nações Unidas – e do Ano Internacional da Mulher – que aconteceu em 1975, também no México. Entre outras preocupações similares àquelas estabelecidas nos preâmbulos dos documentos previamente descritos da Agenda Regional de Gênero, o Consenso da Cidade do México estabeleceu, em seu preâmbulo, duas áreas de preocupação central, conforme pode ser observado na seguinte citação:

Tendo em mente que a Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe é um órgão subsidiário da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e que sua Mesa Diretora, em sua trigésima quinta reunião, acordou que a nona sessão da Conferência deve se concentrar na revisão da implementação e cumprimento de acordos internacionais e

regionais e na análise de dois temas centrais de importância estratégica para a região: (i) *pobreza, autonomia econômica e igualdade de gênero* e (ii) *empoderamento, participação política e fortalecimento institucional*(CEPAL, 2017b, p. 73).

O documento reafirma o compromisso das partes com as normativas precedentes que versam sobre igualdade de gênero, sejam aquelas de escopo regional, ou de escopo global, no contexto das Nações Unidas. Ao longo do documento, as partes reafirmam sua determinação em adotar políticas de geração de emprego e de criação de condições igualitárias no mercado de trabalho, reconhecendo o valor do trabalho doméstico e assegurando proteção das mulheres no setor informal. Propugna implementar políticas de conciliação das responsabilidades familiares e profissionais que envolvam homens e mulheres de forma igualitária. Também visa promover o acesso de todas as mulheres às tecnologias de informação e comunicação, bem como seu acesso ao crédito e ao capital, e direito de possuir terras e propriedade privada. Reitera o desenvolvimento com vistas à transversalização de uma perspectiva de gênero junto à construção, monitoramento, implementação e avaliação de políticas públicas, que leve em conta a diversidade racial, étnica e geracional.

Entre seus acordos, o documento menciona, ainda, a necessidade de “ajudar a corrigir as condições de pobreza que afetam as mulheres na região, especialmente em países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, reconhecendo o impacto diferencial sobre homens e mulheres da distribuição desigual dos benefícios e custos da globalização” (CEPAL, 2017b, p. 75).

Em relação à legislação, as partes reafirmam seu interesse em incentivar os órgãos competentes a revisarem as leis de seus países, a fim de harmonizá-las com os instrumentos internacionais de direitos humanos concernentes ao direito das mulheres – além de promover a cooperação internacional para apoiar os Estados na implementação da Plataforma de Ação de Pequim. Ademais, há uma menção específica adicional: o compromisso de

[...] revisar e avaliar as políticas e legislação com vistas a fortalecer a obrigação parental de pagar apoio econômico para meninos, meninas e adolescentes e outros dependentes, e exortar os Estados a negociarem tratados para processar e / ou cobrar os valores devidos por aqueles que se esquivam dessas obrigações (CEPAL, 2017b, p. 75).

O Consenso aborda, também, a necessidade de fomentar políticas de educação e de acesso a atividades econômicas, tecnológicas e científicas de forma

igualitária, promovendo a educação em direitos humanos com recorte de gênero, racial e étnico. Desta forma, visava estimular uma cultura de respeito aos direitos das mulheres, propondo que Estados partes revisassem suas legislações, para garantir direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, bem como o acesso não discriminatório aos serviços de saúde; intensificação de esforços na prevenção, tratamento e diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis, com atenção especial a mulheres e meninas vivendo com o vírus da imunodeficiência humana ou a síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV/AIDS). Indicou o fortalecimento a participação das mulheres na conservação e gestão do meio ambiente, com vistas ao desenvolvimento sustentável e apoiou o direito à proteção aos direitos de migrantes. Buscou garantir recursos financeiros para a promoção da mulher junto aos maquinários nacionais desenvolvendo colaborações entre instituições regionais e organizações internacionais, incentivando, desta forma, a participação da sociedade civil, plena e igualitária de homens e mulheres em processos de tomada de decisão em todos os níveis. Adotou medidas abrangentes para eliminar todas as formas de violência contra as mulheres<sup>10</sup>.

Por fim, o Consenso reverenciou a agenda de pesquisa proposta no documento “Caminhos para a Equidade de Gênero na América Latina e Caribe”, solicitando à Secretaria da CEPAL que tomasse medidas necessárias para colocá-lo em prática. Ademais, o Consenso da Cidade do México constitui a contribuição da região para o trabalho da Comissão sobre a Condição da Mulher em sua quadragésima nona sessão, realizada em 2005.

### **3.7. O Consenso de Quito (2007)**

Ocorrida em Quito, no Equador, no ano de 2007, a décima sessão da Conferência Regional das Mulheres na América Latina e no Caribe contou com a representação dos governos da região através da figura de ministros e representantes dos órgãos nacionais de promoção da mulher de cada país. O encontro gerou o Consenso de Quito (2007), documento que estabeleceu, em seu preâmbulo, “dois temas de importância estratégica para a região [...]: 1) participação política e paridade

---

<sup>10</sup> Entre as formas de violência contra a mulher, o documento cita, especificamente: “violência doméstica, abuso e assédio sexual, incesto, exploração sexual e tráfico e contrabando de mulheres e meninas, prostituição forçada, assassinato, estupro sistemático e violência em situações de conflito armado, entre outros” (CEPAL, 2017b, p. 76).

de gênero nos processos de tomada de decisão em todos os níveis; e 2) contribuição das mulheres para a economia e proteção social, especialmente em relação ao trabalho não remunerado” (CEPAL, 2017b, p. 77).

Reiterando o vínculo entre a promoção dos direitos humanos, a consolidação da democracia representativa e participativa, e o desenvolvimento econômico e social, o documento reforçou a importância das atividades desempenhadas pelas mulheres para as dimensões produtivas e reprodutivas da economia, bem como para a geração de estratégias de enfrentamento à pobreza e na manutenção de práticas e saberes constituintes da sustentabilidade – entre as últimas, destacam-se a segurança e soberania alimentar e a saúde.

Ainda em seu preâmbulo, o documento reconhece que

[...] a divisão sexual do trabalho continua a ser um fator estrutural nas desigualdades econômicas e injustiças que afetam as mulheres no âmbito da família, do trabalho, da política e dos assuntos comunitários e que pavimentam o caminho para o fracasso em valorizar e remunerar economicamente as mulheres contribuições (CEPAL, 2017b, p. 78).

Entre os acordos firmados pelo Consenso de Quito, ressaltam-se os seguintes pontos: adoção de medidas de reforço das capacidades de mecanismos governamentais para o avanço da mulher, bem como de sua capacidade de impactar políticas; e adoção de ações afirmativas, reformas legislativas e dotações orçamentárias que garantam a plena participação das mulheres em cargos públicos e de representação política, visando o alcance da paridade. As partes acordam ainda em fomentara cooperação regional e internacional na área de gênero, fortalecendo a participação das mulheres nas esferas internacional e regional nas quais agendas de segurança, paz e desenvolvimento são definidas.

As partes acordaram uma série de temas relacionados à vida política, como, por exemplo: promoção no compartilhamento de estratégias para o alcance da paridade nos cargos públicos e nos mecanismos regionais de educação política visando capacitar lideranças entre as mulheres; desenvolvimento de políticas e medidas legislativas e reformas institucionais para prevenir, punir e erradicar o assédio político e administrativo às mulheres, bem como para fazer com que os partidos políticos incorporem suas agendas, contando com o compromisso da mídia na erradicação dos conteúdos sexistas, estereotipados, discriminatórios e racistas dos meios de comunicação.

Quanto às medidas relacionadas a trabalho e renda, as partes acordam em: adotar medidas de corresponsabilidade igualitária para homens e mulheres na vida familiar e laboral; assegurar o reconhecimento do trabalho não remunerado, tanto no que contribui para o bem-estar das famílias, quanto para o desenvolvimento econômico dos países; implementar sistemas públicos de seguridade social, formular programas de emprego destinados a garantir trabalho digno e remunerado para mulheres que não têm renda própria; garantir a eliminação de todas as condições de trabalho discriminatórias, precárias e ilegais, incentivando a participação das mulheres em setores ocupacionais criativos e inovadores – incluindo a discriminação salarial entre homens e mulheres; implementar políticas voltadas às mulheres e de acesso à terra, à propriedade, à água, e a outros recursos naturais e produtivos, bem como saneamento e outros serviços; e desenvolver instrumentos, especialmente pesquisas de uso do tempo, para medir o trabalho não remunerado realizado por mulheres e homens (CEPAL, 2017b).

A preocupação em considerar a presença das mulheres junto ao processo de desenvolvimento se faz ainda maior em relação às mulheres afrodescendentes e às mulheres indígenas da região. As partes concordam, no Consenso de Quito, em implementar políticas públicas de ação afirmativa como medidas de reparação social, garantindo a participação destas mulheres nos assuntos políticos, econômicos, sociais e culturais da região, em condições de igualdade. Neste sentido, o documento traz como um dos acordos a implementação de medidas e políticas que levem em consideração as ligações entre as vulnerabilidades sociais e econômicas, uma vez que impactam em questões como quem desempenha o trabalho assalariado, ou ainda, quem participa na política. Ademais, concorda-se ainda em desenvolver programas de educação pública projetados para combater estereótipos de gênero e raça.

O consenso traz questões relativas à saúde e aos direitos reprodutivos das mulheres, como pode ser observado na seguinte citação:

Garantir que os direitos sexuais e reprodutivos, que são direitos humanos, e que o acesso universal à saúde integral, que inclui saúde sexual e reprodutiva, sejam considerados ser condição essencial para garantir a participação das mulheres na política e no trabalho remunerado e, portanto, nos cargos de decisão para todas as mulheres e, prioritariamente, para as mulheres jovens, as mulheres mais pobres, as indígenas, as afrodescendentes, as mulheres rurais e as mulheres com deficiência (CEPAL, 2017b, p. 81).



Medidas com vistas à eliminação da violência contra as mulheres também estiveram entre os acordos, especialmente de prevenção do homicídio de mulheres, femicídio e feminicídio. Garantir o acesso à justiça para as vítimas de violência de gênero também consta entre os pontos acordados, junto à necessidade de realizar esforços para que todos os países da região assinem, ratifiquem e divulguem a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, bem como seu protocolo adicional.

O documento insta as partes a revisarem suas legislações para garantir que práticas de contrabando e tráfico de pessoas sejam consideradas crimes; para que busquem erradicar as causas e impactos das redes de crime organizado que se interrelacionam com a exploração econômica de mulheres e meninas; e para prevenir e garantir a proteção das vítimas destas práticas. Além disso, as partes concordam em adotar medidas com base em pesquisas sobre as condições e impactos que regem a migração inter-regional e intrarregional de mulheres, a fim de garantir a segurança e a proteção de seus direitos humanos, incluindo mecanismos de reunificação das famílias.

Por fim, as partes concordam igualmente em garantir o acesso total à identidade e à cidadania para todas as mulheres, além de “adotar medidas para assegurar que os Estados assumam a reprodução social, o cuidado e o bem-estar da população como objetivo para a economia, e como responsabilidade pública indelegável” (CEPAL, 2017b, p. 81). As partes reafirmam, ainda, seu interesse em promover a adoção do Dia Internacional da Mulher Rural nas Nações Unidas, como um reconhecimento de sua contribuição para o desenvolvimento das comunidades onde se inserem.

No final do documento constam instruções para que os organizadores do Consenso de Quito destinem uma reunião anual para avaliação do cumprimento dos compromissos, e uma final para a oitava sessão da conferência regional, prevista para 2010. Ademais, o documento insta a CEPAL a colaborar com os Estados membros no acompanhamento do cumprimento dos acordos adotados, por meio da criação de um observatório da igualdade, buscando fortalecer os mecanismos nacionais de gênero.

### 3.8. O Consenso de Brasília (2010)

Fruto da décima primeira sessão da Conferência Regional sobre a Mulher, ocorrida em Brasília, em 2010, o Consenso de Brasília teve como principal objetivo “discutir conquistas e desafios relacionados à igualdade de gênero, com foco na autonomia das mulheres e no empoderamento econômico” (CEPAL, 2017b, p. 85).

O documento correlaciona os esforços levantados no Consenso a agendas e conferências da ONU. Para além dos tratados mencionados previamente por outros consensos da conferência regional, outras duas campanhas receberam destaque devido à temporalidade: Declaração do Milênio das Nações Unidas da Assembleia Geral (Nova York, 2000); e o fato da região ter integrado a campanha do então Secretário-Geral das Nações Unidas, intitulada “*Unite to End Violence Against Women*”.

Em seu preâmbulo, as partes reconhecem que “a América Latina e o Caribe são a região mais desigual do mundo e que apresenta disparidades cada vez maiores de gênero, etnia e raça” (CEPAL, 2017b, p. 87), ressaltando “a persistência do racismo e o conseqüente acúmulo de desvantagens para os afrodescendentes e mulheres indígenas” (ibid.). Entre outros pontos, trazidos em diferentes documentos da Agenda Regional de Gênero, destacam-se: o reconhecimento dos territórios historicamente ocupados por mulheres indígenas como fundamentais para seu desenvolvimento cultural; importância do fortalecimento das estruturas do Estado para a promoção dos direitos das mulheres; a necessidade de reduzir a morbidade e mortalidade materna e da maternidade na adolescência; e a menção à lesbofobia como uma das formas de violência contra a mulher a serem enfrentadas pelos Estados.

As partes decidiram adotar uma série de acordos, com a intenção de enfrentar desafios à autonomia das mulheres e à igualdade de gênero. Os acordos estão divididos em conjuntos<sup>11</sup> organizados, conforme mostra a Figura 3:

---

<sup>11</sup> Além dos oito conjuntos de preocupações listados no quadro, o documento menciona um nono ponto, no qual as partes agradecem e aceitam o convite feito pelo Governo da República Dominicana para sediar a décima segunda sessão da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2017).

**Figura 3:** Acordos para o enfrentamento dos desafios à autonomia das mulheres e à igualdade de gênero – Áreas centrais identificadas no Consenso de Brasília (2010)

1. Alcançar maior autonomia econômica e igualdade no local de trabalho;
2. Aprimorar a cidadania das mulheres;
3. Ampliar a participação das mulheres na tomada de decisões e no exercício do poder;
4. Enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres;
5. Facilitar o acesso das mulheres a novas tecnologias e promover práticas igualitárias, democráticas e não discriminatórias pela mídia;
6. Promover condições para a saúde integral da mulher e seus direitos sexuais e reprodutivos;
7. Realizar capacitações e atividades de intercâmbio e divulgação de experiências com vistas à formulação de políticas públicas a partir dos dados coletados pelo Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe;
8. Promover a cooperação internacional e regional para a igualdade de gênero.

Fonte: Autoria própria, com dados de CEPAL, 2017.

Em relação ao primeiro conjunto, o Consenso de Brasília estabeleceu acordos relacionados à adoção de medidas atribuindo valor social ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado e remunerado, desempenhado por mulheres, instando as partes a estenderem às trabalhadoras domésticas os mesmos direitos que de outras trabalhadoras. Os pontos listados incluem ainda: promoção do reconhecimento da contribuição econômica das mulheres nas áreas rurais; impulsionamento da taxa de participação feminina no mercado de trabalho; garantia de acesso das mulheres aos bens produtivos, incluindo terra e recursos naturais, e acesso ao crédito; promoção da igualdade de gênero nos setores público e privado e o respeito aos direitos trabalhistas das mesmas; acesso à formação profissional para mulheres rurais e urbanas em áreas competitivas e dinâmicas da economia; e consideração de estudos não formais e programas de educação que qualifiquem as mulheres para a produtividade e o emprego.

Este conjunto ainda instou as partes a fortalecerem serviços universais de assistência; ampliarem ou estabelecerem a licença parental e outras medidas de distribuição das tarefas de cuidado entre homens e mulheres; cumprirem a legislação de igualdade no emprego, de forma a eliminar a discriminação e assimetrias de gênero, raça, etnia e orientação sexual no acesso ao mercado de trabalho e na continuidade do emprego; e garantirem igualdade de remuneração para homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor.

Quanto ao segundo conjunto de recomendações, voltadas à cidadania das mulheres, o primeiro ponto visa “garantir o respeito, a proteção e a observância de todos os direitos humanos das mulheres de todas as idades e estilos de vida” (CEPAL, 2017b, p. 89). Os pontos acordados envolvem a garantia da liberdade de religião e culto; necessidade do aumento de investimento público na seguridade social, bem como o controle de políticas fiscais, enfatizando sua função redistributiva e progressiva; primordialidade da transversalização de gênero, raça e etnia em todas as políticas; garantia do acesso à propriedade da terra e da moradia fornecida pelos programas habitacionais do governo; necessidade de reforma dos sistemas educacionais, de forma que transmitam a noção de corresponsabilidade na família e na vida pública; promoção de medidas para melhorar a situação das mulheres migrantes e de suas famílias; desenvolvimento de políticas que favoreçam o assentamento das mulheres rurais e o emprego rural nas áreas em reestruturação produtiva; e a necessidade de realizar estudos acerca dos impactos da crise econômica, financeira, alimentar, energética e ambiental sobre as mulheres.

Outro ponto trazido em meio a estas recomendações é direcionado à implementação de sistemas gerenciais de riscos naturais com enfoque de gênero, raça e etnia. A ideia trazida pelo documento seria a de enfrentar os impactos diferenciados que desastres naturais e mudanças climáticas têm sobre a vida das mulheres, com ênfase na recuperação de meios de vida sustentáveis. Este segundo conjunto ressalta a necessidade de eliminar as restrições enfrentadas pelas mulheres no acesso a serviços financeiros formais, bem como a

[...] reformulação dos sistemas nacionais de previdência social, a fim de estender sua cobertura às trabalhadoras no mercado informal, trabalhadoras familiares rurais, trabalhadoras independentes, empregadas domésticas, diferentes formas de família, incluindo casais do mesmo sexo e mulheres engajadas em atividades de prestação de cuidados (CEPAL, 2017b, p. 89).

O terceiro conjunto de acordos visa aumentar as oportunidades de participação igualitária das mulheres na formulação e implementação de políticas. Entre os meios para atingir este objetivo, constam a adoção de políticas afirmativas, garantindo a paridade, inclusão e alternância de poderem todas as esferas do setor público; fortalecimento da sindicalização nas áreas urbanas e rurais; criação de mecanismos governamentais para políticas sobre mulheres em nível nacional e subnacional, bem como fiscalização dos processos eleitorais e de garantia do cumprimento da legislação voltada à participação política das mulheres. Propugna, ainda, pelo empoderamento de lideranças indígenas, a fim de eliminar as lacunas existentes à sua participação na tomada de decisões, bem como o aumento da presença de mulheres em conselhos de administração. Além disso, o documento pretendeu promover a representação paritária nos parlamentos regionais, dentre os quais há menção ao Parlamento do MERCOSUL, ao Parlamento Centro-Americano, ao Parlamento Andino e ao Parlamento Latino-Americano.

Em relação ao quarto conjunto, propõe medidas de erradicação de todas as formas de violência contra a mulher nas esferas pública e privada, havendo preocupação especial com mulheres afrodescendentes, indígenas, lésbicas, transgênero, migrantes e residentes em áreas rurais, florestais e fronteiriças, além da busca por manter em vista a diversidade urbana e comunitária ao formular estas medidas.

O documento mencionou a necessidade de promover os direitos humanos das mulheres em regime de privação de liberdade, bem como de combater a violência contra as mulheres envolvidas com a prostituição. Acorda-se, ainda, em prevenir, punir e eliminar todas as formas de tráfico e contrabando de mulheres, adolescentes e meninas para fins de exploração sexual ou qualquer outro fim, e evitar que as mulheres estejam em risco de sofrer qualquer tipo de violência em situações decorrentes de desastres naturais e climáticos.

Entre os pontos acordados, foram mencionados: a necessidade de dirigir esforços para prevenir, investigar, sancionar, penalizar e eliminar o femicídio e o feminicídio; a criação de sistemas nacionais de vigilância da violência baseada em gênero para coletar, compilar e analisar dados sobre violência baseada em gênero; o fortalecimento de programas de sensibilização e capacitação com enfoque de gênero, dirigidos aos responsáveis pela administração da justiça; e a garantia de serviços multiprofissionais gratuitos e integrais, provendo acesso à justiça e à assistência

jurídica gratuita às mulheres em situação de violência. O documento prevê ainda a promoção de políticas destinadas a mudar os padrões socioculturais de reprodução da violência e da discriminação, com alocações orçamentárias para programas de prevenção violência contra a mulher. Menciona-se, ainda, que os programas devem ser direcionados também aos agressores e seus familiares, a fim de prevenir a violência (CEPAL, 2017b).

O quinto conjunto abordou a necessidade de promoção ao acesso das mulheres as novas tecnologias, orientando a mídia para práticas igualitárias e não-discriminatórias, e formulando políticas destinadas a eliminar conteúdos sexistas e discriminatórios dos meios de comunicação. Desta forma, propôs a fiscalização dos conteúdos veiculados nestes veículos e a regulamentação da internet, garantindo a participação ativa e permanente da sociedade neste processo.

Os acordos estabelecidos neste conjunto visavam, também, promover o acesso das mulheres à ciência, tecnologia e inovação, estimulando o interesse de meninas e mulheres jovens nos campos científicos e tecnológicos. Foi recomendada a garantia ao acesso das mulheres aos meios de comunicação - especialmente das mulheres indígenas e afrodescendentes, por meio de planos que incorporem suas identidades culturais em rádios e espaços audiovisuais comunitários.

O sexto conjunto listado pelo documento garantiu condições e recursos para o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, livre de todas as formas de discriminação. Entre os acordos constavam a inclusão de recursos nos orçamentos públicos, ampliando a oferta de serviços de saúde e aprimorando planos e programas que promovessem a maternidade saudável, prevenissem a mortalidade materna, especialmente para meninas e mulheres indígenas e afrodescendentes. Também atentava para a criação de leis relativas à autonomia física e, revisão das leis, que punissem a prática do aborto, conforme recomendado pela Plataforma de Ação de Pequim. Outro aspecto importante do documento apresentava propostas para redução da gravidez na adolescência, por meio do acesso a programas de educação sexual com enfoque de gênero, bem como acesso a métodos anticoncepcionais.

Este conjunto também visou garantir o acesso universal das mulheres, em sua diversidade, aos cuidados de saúde sexual e reprodutiva. Há menção especial aos cuidados para mulheres que tenham contraído HIV/AIDS, tendo as partes acordado em promover o acesso à prevenção, diagnóstico e tratamento gratuito, além

de realizar campanhas para promoção do uso de preservativos masculinos e femininos.

Ainda em relação ao acesso à saúde, o conjunto buscou “promover o acesso de mulheres indígenas e afrodescendentes a serviços de saúde cultural e linguisticamente relevantes, incorporando e valorizando os saberes e práticas da medicina ancestral e tradicional, especialmente aquelas praticadas por mulheres” (CEPAL, 2017b, p. 92). Por fim, consta a recomendação regional para que seja dada atenção especial à questão do acesso universal à saúde reprodutiva na Reunião Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que viria a ser realizada em setembro de 2010.

O sétimo conjunto é formado apenas por um acordo:

Solicitar à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe que realize atividades de treinamento e capacitação para o intercâmbio e divulgação de experiências, inclusive de impacto político, destinadas a formuladores de políticas públicas e agentes políticos. Essas atividades teriam por objetivo compilar as práticas empregadas nos países e avançar na formulação de políticas públicas a partir dos dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, proporcionando uma fonte geral de *know-how* e um complemento ao Observatório (CEPAL, 2017b, p. 93).

Por fim, o oitavo conjunto expressa a necessidade de incentivar ações de cooperação internacional que promovam a igualdade de gênero nos contextos regional, sub-regional e multilateral. Os acordos estabelecidos neste conjunto versam ainda sobre a necessidade de fortalecimento da cooperação Sul-Sul e insta doadores a cumprirem seus compromissos de assistência oficial ao desenvolvimento, de forma a alcançar a igualdade de gênero e o avanço da mulher.

### **3.9. Consenso de São Domingos (2013)**

O Consenso de São Domingos é resultado dos pontos acordados pelas delegações dos Estados membros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe que participaram da sétima sessão da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ocorrida na República Dominicana, em outubro de 2013. Além de reafirmar alguns dos compromissos presentes nos documentos da Agenda Regional de Gênero, em normativas multilaterais de âmbito global sobre os direitos das mulheres e as questões de gênero, o documento traz uma série de pontos acordados, organizados conforme demonstrados na Figura 4:

**Figura 4:** Conjuntos de preocupações acordadas no Consenso de São Domingos (2013)

- a. Igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e tecnologias de informação e comunicações;
- b. Igualdade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres;
- c. Igualdade de gênero e a saúde sexual e reprodutiva das mulheres;
- d. Igualdade de gênero e a eliminação da violência contra as mulheres;
- e. Igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres para a participação política e a tomada de decisões;
- f. Igualdade de gênero e os mecanismos para o empoderamento das mulheres;
- g. Outras recomendações.

Fonte: Autoria própria, com dados de CEPAL, 2017.

O primeiro tópico apresentou acordos sobre o uso de tecnologias da informação e comunicação com vistas à promoção da igualdade de gênero. Expressou o interesse das partes na utilização destes artifícios de forma estratégica, como meio de compreensão de políticas públicas voltadas às mulheres. O processo de integração destas tecnologias ao cotidiano das mulheres e meninas da América Latina deveria ocorrer através da redução das barreiras de acesso e da adaptação de idiomas e conteúdos relacionados a essas tecnologias.

As decisões acordadas buscaram assegurar que o sistema educacional forneça informações oportunas e encorajar a participação proativa de educadores para garantir o uso seguro das tecnologias de informação e comunicação, eliminando sexismo e estereótipos de gênero nos sistemas educacionais, livros e materiais didáticos. Além disso, as partes acordaram em promover, conduzir e divulgar estudos e pesquisas sobre mulheres nas ciências, com menção especial à inclusão nas áreas de matemática, tecnologia e engenharia. Ainda em matéria de educação e ciência, o documento versou sobre a criação de redes de intercâmbio em todas as esferas da ciência e o apoio à geração, criação e disseminação de conteúdos e conhecimentos definidos, produzidos e desenvolvidos por mulheres.

Em matéria de tecnologia e emprego, o conjunto mencionou a necessidade de assegurar que empresárias e empreendedoras tenham acesso a mecanismos de crédito para aquisição de equipamentos tecnológicos para expansão de seus negócios, bem como a garantia de condições adequadas de trabalho e saúde.



Há preocupações relativas à expansão do uso de tecnologias, como a promoção do conhecimento e análise dos riscos para mulheres e meninas em relação à cibersegurança, exploração sexual, tráfico de pessoas, pornografia infantil, *cyberbullying* e *bullying* por outros meios tecnológicos. O documento propôs a criação de infrações e sanções relacionados a este quesito, além de fomentar a criação de medidas legislativas e educacionais para erradicar e punir conteúdos discriminatórios e estereotipados, além de sexistas e/ou racistas, tanto em *softwares* e jogos eletrônicos como também na mídia. O conjunto trouxe pontos relacionados ao fortalecimento de políticas de governo eletrônico a partir de uma perspectiva de gênero, inclusive por meio da produção de informações e estatísticas desagregadas por sexo. O controle do lixo eletrônico e seu impacto sobre as atividades de mulheres e crianças, especialmente daquelas em situação de pobreza, também constam entre os acordos listados neste conjunto.

O segundo tópico retoma a necessidade de as partes assinarem e ratificarem importantes convenções internacionais de regulamentação do trabalho, a exemplo daquelas criadas no contexto da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como de incorporarem medidas de reconhecimento do trabalho doméstico e não remunerado das mulheres às suas legislações, com base em pesquisas e informações sistematizadas.

O tópico versa ainda sobre pontos como o reconhecimento do cuidado como direito, em todas as esferas da sociedade, envolvendo o acesso à previdência social, além da tomada de medidas de formalização do emprego, empoderamento das mulheres, e de acesso a recursos produtivos; a promoção de programas de redução da pobreza entre as mulheres, com base em seu desenvolvimento sustentável; o reconhecimento do aumento de mulheres em situação de teletrabalho, e prevenção da precarização do mesmo; e a implementação de políticas que viabilizem o acesso ao trabalho decente a todas as mulheres, bem como de eliminação da discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual no âmbito do trabalho.

O terceiro tópico versa sobre a necessidade de promover os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres da região, através da implementação de leis e programas que garantam sua autonomia física. Nele, as partes acordam em assegurar o acesso universal a serviços de saúde, bem como à educação sobre métodos contraceptivos, além de garantir “que os recursos financeiros para a prevenção do HIV/AIDS sejam alocados em ações específicas e embasadas em evidências científicas que reflitam

as características particulares da epidemia em cada país” (CEPAL, 2017b, p. 101). Outro acordo inserido no mesmo tópico diz respeito a “garantir, nos casos em que o aborto é legal ou descriminalizado na legislação nacional, a existência de serviços de aborto seguro e de boa qualidade para mulheres com gravidez indesejada e não aceita” (ibid., p. 101).

O quarto tópico retoma questões de violência contra as mulheres, com vistas à adoção de medidas preventivas, punitivas, de proteção e de cuidado, aliando-as ao uso de abordagens interculturais e das tecnologias de comunicação e informação que garantam a inclusão das mulheres nestes processos. Versa, ainda, sobre a primordialidade de erradicar todas as formas de tráfico e contrabando de mulheres, dando o devido apoio e abrigo às suas vítimas, bem como de “promover o respeito pelos direitos humanos integrais das mulheres migrantes, independentemente de seu status migratório, e estabelecer acordos de cooperação entre os países de origem, trânsito e destino, a fim de responder aos desafios colocados pela migração sem documentos na região” (CEPAL, 2017b, p.103).

Além de retomar a necessidade de criar mecanismos, ajustando a legislação com vistas à eliminação deste tipo de violência, constam também pontos que expressam o objetivo das partes em criar fóruns de coordenação para promover o compromisso conjunto das instituições públicas e privadas envolvidas. Neste sentido, foram recomendadas novas estratégias que garantam respostas institucionais mais rápidas e eficazes ao problema em questão. Há preocupações, ainda, em promover mudanças estruturais, com o objetivo de alterar os aspectos socioculturais e simbólicos que influenciam a violência contra a mulher.

Entre os pontos acordados, constam ainda a necessidade de garantir acesso à justiça a todas as mulheres; o fomento do uso de tecnologias de informação e comunicação e redes sociais como recursos para o empoderamento de mulheres e meninas (incluindo o acesso a informações sobre prevenção e resposta à violência); a importância de desenvolver políticas públicas de combate à discriminação e fomento de ações afirmativas a partir de um enfoque intersetorial que inclua o enfrentamento do sexismo, racismo, etnocentrismo, homofobia e lesbofobia; e a necessidade de garantir que as políticas de segurança pública incluam medidas específicas para prevenir, investigar, punir, penalizar e erradicar o femicídio, o feminicídio e a violência contra as mulheres.

Abordando pontos que dizem respeito à violência sofrida pelas mulheres no acesso a serviços de saúde, destaca-se a importância de “assegurar que as mulheres não sejam objeto de violência durante a prestação de serviços de saúde, em particular o tipo de violência infligida durante o parto, conhecida como violência obstétrica” (CEPAL, 2017b, p. 102). Entre os acordos, consta também a necessidade de integrar, em todos os programas e serviços relacionados à saúde sexual e saúde reprodutiva, saúde materno-infantil, planejamento familiar e outros serviços relacionados às mulheres que vivem com HIV/AIDS, um enfoque sobre a violência de gênero sofrida por elas.

O quinto tópico abordou questões relativas à participação política das mulheres e buscando garantir que as mulheres tenham igual acesso a cargos de tomada de decisão em todos os níveis de governo. Os acordos estabelecidos reafirmam o estabelecimento de leis e ações afirmativas que garantam a inclusão e a paridade nos fóruns decisórios, partidos políticos e demais instituições democráticas, tanto na esfera pública, quanto na privada. Para tal, as partes concordam em prestar suporte aos mecanismos de monitoramento de eleições com perspectiva de gênero, para erradicar a violência política e administrativa contra as mulheres.

O sexto tópico trata sobre os mecanismos para o empoderamento. Neste ponto, pretendeu-se promulgar a legislação e revogar leis discriminatórias com o objetivo de alcançar a igualdade de gênero na América Latina, fortalecendo instituições e direcionando recursos humanos e financeiros às políticas públicas com esta finalidade. Foi assegurada a implementação das estratégias propostas com o enfoque de gênero em todos os planos, programas e projetos em nível de Estado, contando com coordenação dos atores sociais ao fazerem cumprir os direitos das mulheres.

Os acordos abordam pontos como a criação, em nível municipal e local, de gabinetes para assuntos de gênero ou de promoção dos direitos das mulheres, e o fortalecimento de instrumentos regionais e nacionais para monitorar o empoderamento, a exemplo dos observatórios de gênero. Neste sentido, o Consenso propõe a capacitação, intercâmbio de experiências e sensibilização de pessoal, para a formulação de políticas com enfoque de gênero.

Em relação aos mecanismos regionais, o sexto tópico defende a avaliação da implementação da Plataforma de Ação de Pequim, a ser realizada através da construção de indicadores que possam apurar o efeito das medidas adotadas e seu

impacto no cotidiano das mulheres da região. Pretendeu-se fortalecer os mecanismos regionais, de forma a “garantir a integração da igualdade e equidade de gênero nas agendas de desenvolvimento defendidas como parte dos processos de integração na região” (CEPAL, 2017b, p. 105). A promoção da paridade nos mecanismos de integração regional, e a “possibilidade de estabelecer um fundo regional para a igualdade de gênero e o diálogo intercultural, financiado por contribuições de diferentes tipos de doadores, incentivando parcerias público-privadas” (ibidem, p. 105) também constam entre os mecanismos propostos no Consenso de Santo Domingo.

Em sua última parte, intitulada “Outras recomendações”, o Consenso aborda alguns pontos, nos quais as partes instam os países desenvolvidos a cumprirem seus compromissos com a assistência ao desenvolvimento; reafirmam seu interesse em incorporar a perspectiva de gênero nos processos de integração em curso voltados ao desenvolvimento socioeconômico na América Latina e no Caribe; propõem a intensificação do intercâmbio em matéria de melhores práticas relativas à igualdade de gênero, assim como a cooperação técnica, científica e financeira entre os países da região; expressam seu interesse em apoiar a inclusão da questão da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres na agenda de desenvolvimento pós-2015; e instam outras entidades das Nações Unidas a incentivarem a priorização das agendas nacionais em seus esforços de cooperação, gerando a coordenação interinstitucional e o fortalecimento nacional e de maquinários regionais para o avanço das mulheres.

### **3.10. A Estratégia de Montevideu (2016)**

A Estratégia de Montevideu possui vínculos com a décima segunda Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ocorrida em Santo Domingo, em 2013. Na ocasião, as autoridades dos Mecanismos para o Avanço das Mulheres (MAM) e representantes dos países da região indicaram seu interesse em criar uma estratégia regional orientada à implementação e ao cumprimento efetivo dos diferentes acordos regionais sobre questões de gênero (CEPAL, 2017b).

A escolha do conceito de “estratégia” em seu nome remonta à ideia de um plano de ação que visa atingir um objetivo específico. No caso da Estratégia de Montevideu, existe um caminho traçado para a implementação das agendas regional

e global de gênero. O plano, como parte do conceito, elenca a ação a partir de uma análise da situação atual, enumerando os obstáculos e estímulos.

Em concordância com esta ideia, a elaboração da Estratégia contou com uma revisão sistemática do texto acordado durante os quase 40 anos da Agenda Regional de Gênero por parte da CEPAL, em sua atuação como Secretaria Técnica da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Para além da Agenda Regional, a revisão contou com uma análise do contexto socioeconômico. Partiu também de debates sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com os Governos da região e a sociedade civil, permitindo identificar os acordos vinculados aos diferentes eixos para a implementação (CEPAL, 2017b).

Parte-se, portanto, de um plano inteligente, uma vez que sobrepõe objetivos a serem atingidos – a saber, a visão ideal que compõe o enquadramento da Agenda 2030 – mas pautada por um entendimento aprofundado da realidade empírica da região. Sendo assim, a Estratégia faz uso dos recursos já disponíveis e existentes, sem perder de vista seus objetivos em um plano mais amplo.

O documento, que expressa o compromisso político com o cumprimento da agenda regional de gênero sob o enquadramento da Agenda 2030, identifica quatro pontos estruturais que obstaculizam a ação em prol da igualdade de gênero na região: a desigualdade socioeconômica e a pobreza; os padrões culturais patriarcais, discriminatórios e violentos e a cultura do privilégio; a divisão sexual do trabalho e a injusta organização social do cuidado; e a concentração do poder e as relações de hierarquia no âmbito público. Para superá-los, a estratégia estabelece 74 medidas sob 10 eixos de implementação<sup>12</sup> (CEPAL, 2017b).

A formulação da Estratégia contou com um extenso processo de consulta e três reuniões preparatórias sub-regionais. Foram elas: 1) a reunião com o México e os países da América Central e o Caribe de língua espanhola, ocorrida nos dias 2 e 3 de junho de 2016, na Cidade do México; 2) a reunião com os países da América do Sul, ocorrida entre 4 e 5 de julho de 2016, em Santiago; e 3) a reunião com os países do Caribe de língua inglesa e holandesa, que ocorreu nos dias 26 e 27 de julho de 2016, em Port of Spain. Nestas ocasiões, a metodologia que compõe a Estratégia foi desenhada e aprovada pelos governos da região (CEPAL, 2017b).

---

<sup>12</sup> São eles: 1. Quadro normativo; 2. Quadro institucional; 3. Participação; 4. Construção e fortalecimento de capacidades; 5. Financiamento; 6. Comunicação; 7. Tecnologia; 8. Cooperação; 9. Sistemas de informação; 10. Monitoramento, avaliação e prestação de contas (CEPAL, 2017b).

Logo após a introdução, o documento conta com seu primeiro capítulo, intitulado “A Agenda Regional de Gênero e sua sinergia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Com o intuito de sistematizar os compromissos assumidos no âmbito da Agenda Regional de Gênero em seus 40 anos, a Estratégia de Montevideu agrupa-os, neste capítulo, nas seguintes categorias, conforme mostra a figura 5:

**Figura 5:** Categorias de compromissos assumidos no âmbito da Agenda Regional de Gênero, segundo a Estratégia de Montevideu (2016)

- A.** Abordagens que orientam as políticas públicas
  - I.** Igualdade de gênero
  - II.** Direitos humanos das mulheres
  - III.** Interseccionalidade e interculturalidade
  - IV.** Democracia paritária, representativa e participativa e secularismo
  - V.** Desenvolvimento sustentável e inclusivo
- B.** Dimensões críticas para a igualdade de gênero e autonomia das mulheres
  - I.** Direito a uma vida livre de todas as formas de violência e discriminação
  - II.** Direitos sexuais e reprodutivos
  - III.** Direitos econômicos, sociais e culturais
  - IV.** Direitos civis e políticos
  - V.** Direitos coletivos e ambientais
- C.** Pilares de implementação
  - 1.** Estrutura normativa
  - 2.** Arquitetura institucional
  - 3.** Participação
  - 4.** Capacitação e fortalecimento
  - 5.** Financiamento
  - 6.** Comunicação
  - 7.** Tecnologia
  - 8.** Cooperação
  - 9.** Sistemas de informação
  - 10.** Monitoramento, avaliação e responsabilidade

Fonte: Autoria própria, com dados de CEPAL, 2017b.

A partir desta sistematização, e levando em conta todos os documentos que embasam a Agenda Regional de Gênero, parte-se para um segundo capítulo, intitulado “A Estratégia de Montevideu: um compromisso político para alcançar a igualdade de gênero na região até 2030”. Este capítulo versa sobre a natureza da Estratégia, enquanto

[...] um compromisso político regional que orientará a plena implementação dos acordos adotados pela Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (a Agenda Regional de Gênero) e fará desses acordos o roteiro para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em nível regional, na perspectiva da igualdade de gênero e da autonomia e dos direitos humanos das mulheres (CEPAL, 2017b, p. 111).

O documento estabelece que, “de forma a alcançar a igualdade de gênero, é necessário superar alguns desafios estruturais arraigados nas atuais relações desiguais de poder na América Latina e no Caribe” (CEPAL, 2017b, p. 112, tradução própria). Neste sentido, estabelece como desafios estruturais a serem superados: a) a desigualdade socioeconômica e a persistência da pobreza no contexto de um crescimento excludente; b) os padrões culturais discriminatórios, violentos e patriarcais e a predominância de uma cultura de privilégio; c) a Divisão Sexual do Trabalho e a organização social injusta do cuidado; e d) a concentração de poder e as relações hierárquicas na esfera pública.

Em seu terceiro capítulo, nomeado “A Estratégia de Montevideu: pilares para a implementação da Agenda Regional de Gênero no quadro do desenvolvimento sustentável até 2030”, o documento aponta a associação destes pilares aos meios de implementação da Agenda 2030. Seu primeiro pilar, a estrutura normativa,

[...] compreende a base estatutária, jurídica e política para os direitos das mulheres e a igualdade de gênero. Inclui todas as leis, políticas, planos de igualdade, ferramentas de planejamento, programas, normas, regulamentos e protocolos de intervenção, bem como instrumentos internacionais vinculativos e não vinculativos que definem o âmbito da política pública (CEPAL, 2017b, p. 115, tradução própria).

As medidas estabelecidas neste pilar incluem: incorporar os compromissos da Agenda Regional de Gênero e da Agenda 2030 a políticas, planos e programas subnacionais e locais sobre igualdade, direitos das mulheres e desenvolvimento sustentável; ratificar e fazer cumprir os tratados internacionais de direitos humanos; adotar leis abrangentes e específicas sobre igualdade de gênero; modificar ou adaptar os quadros jurídicos nacionais dos países da região, incorporando o princípio da igualdade e proibindo a discriminação com base no sexo e incluindo mecanismos

e procedimentos para garantir a aplicabilidade dos direitos das mulheres; elaborar e executar planos sobre igualdade de gênero, despatriarcalização e direitos das mulheres; estabelecer revisões periódicas obrigatórias da implementação destes planos; integrar a igualdade de gênero e os direitos das mulheres nos planos e instrumentos de planejamento nacionais de desenvolvimento; projetar e implementar protocolos de intervenção abrangentes, intersetoriais, interculturais, com uma abordagem de gênero e baseada nos direitos humanos, com dotações de recursos financeiros suficientes e intransferíveis e aplicadas aos diversos níveis do Estado; remover todas as barreiras legais e institucionais ao acesso efetivo e igualitário das mulheres à justiça; promover a paridade de gênero em toda a esfera pública; assegurar que a posição dos países latino-americanos e caribenhos nas discussões internacionais sobre política macroeconômica e acordos comerciais incorpore os compromissos da Agenda Regional de Gênero; e promover medidas, políticas e programas para o envolvimento total de meninas, jovens e homens no alcance da igualdade de gênero, garantindo os direitos das mulheres e eliminando todas as formas de discriminação e violência contra mulheres e meninas.

Ao tratar de seu segundo pilar, a Estratégia de Montevideu especifica como arquitetura institucional de gênero “o resultado de processos políticos e técnicos e constitui a estrutura organizacional que supervisiona as políticas públicas sobre os direitos da mulher e a igualdade de gênero em todos os poderes e em todos os níveis do Estado” (CEPAL, 2017b, p. 116, tradução própria).

As medidas propostas em relação a este pilar envolvem: oferecer mecanismos de promoção da mulher ao mais alto nível da hierarquia institucional; fortalecer os mecanismos relativos às mulheres por meio do fornecimento de recursos e da garantia de sua sustentabilidade ao longo do tempo; promover o estabelecimento e consolidação de órgãos de igualdade de gênero e direitos das mulheres em diversos níveis; estabelecer mecanismos permanentes de governo, com mandatos específicos, divisão de tarefas, alocação de recursos e planos de trabalho; e assegurar a coordenação entre a Conferência Regional, os órgãos subsidiários da CEPAL e o Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável, com vistas ao acompanhamento da Agenda Regional de Gênero e da Agenda 2030.

O terceiro pilar tratou sobre a participação popular e sua contribuição para a construção, implementação e acompanhamento de políticas em nível nacional e



internacional. Entre as medidas acordadas, constaram: apoiar a liderança das mulheres nas organizações sociais e políticas; estabelecer mecanismos de participação paritária das mulheres na esfera pública; promover a mecanismos de participação cidadã representativos da diversidade junto às organizações da sociedade civil; fomentar o desenvolvimento de plataformas de participação e consulta online para envolver indivíduos e grupos na tomada de decisões; alocar orçamentos suficientes para o funcionamento de mecanismos de supervisão e responsabilização social, observatórios, e outros instrumentos; e trabalhar pela criação de um fundo regional de apoio aos movimentos e organizações de mulheres e feministas.

O quarto pilar, sobre financiamento, afirmou que este pode ser proveniente de fontes nacionais ou internacionais. As medidas definidas sobre este ponto envolvem: criar, implementar e avaliar políticas macroeconômicas e fiscais a partir de uma perspectiva de gênero; acessar as necessidades orçamentárias dos Estados e identificar fontes para o alcance da Agenda Regional de Gênero e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, monitorando mudanças; assegurar que as medidas de ajuste fiscal de enfrentamento à desaceleração econômica sejam temporárias e estejam em conformidade com os princípios dos direitos humanos e da não-discriminação; assegurar que o setor privado contribua para o financiamento do empreendedorismo das mulheres, dos serviços públicos e da proteção social através de políticas tributárias, combatendo a evasão fiscal e evitando os fluxos financeiros ilícitos; apoiar avaliações sobre o impacto de gênero das políticas fiscais; e alocar recursos financeiros, especialmente para países caribenhos altamente endividados, visando a implementação das políticas acordadas.

Em relação aos planos, campanhas e ações de aumento da conscientização sobre as agendas previamente mencionadas, o sexto pilar, sobre comunicação, objetivou criar planos comunicativos para a divulgação dos compromissos e obrigações dos Estados da região em relação aos direitos humanos das mulheres e meninas, bem como à igualdade de gênero, para diferentes audiências e com base em estudos quantitativos e qualitativos.

O sétimo pilar, “envolve mecanismos para o desenvolvimento, transferência e disseminação de tecnologia, bem como para a igualdade de acesso e uso” (CEPAL, 2017b, p. 120, tradução própria). Avaliar os efeitos das tecnologias com respeito à igualdade de gênero em diversas áreas; formular e implementar políticas de governo

eletrônico, com perspectiva de igualdade de gênero, intersetorialidade e intercultural, potencializando o acesso à informação, transparência, participação pública e prestação de contas; e desenhar e executar programas de eliminação das desigualdades de gênero no acesso, uso e desenvolvimento de habilidades em ciência, tecnologia e inovação, incentivando a paridade nesta área, são algumas das medidas que integram este pilar.

O oitavo pilar abordou a promoção de programas de cooperação financeira, técnica ou científica “em direção à governança multilateral democrática” (p. 121), instando os países da região e a comunidade internacional a “cooperar e prestar assistência, de acordo com suas capacidades e recursos, para apoiar os esforços para alcançar a igualdade de gênero e garantir os direitos das mulheres” (CEPAL, 2017b, p. 121). No documento, é frisado o fato da cooperação Sul-Sul, triangular e regional ser de cunho complementar e, portanto, não substituir a necessidade de cooperação Norte-Sul.

Há, ainda neste ponto, menção aos programas de cooperação cujo objetivo é lidar com desastres naturais ou outras situações críticas, em especial aos “pequenos Estados insulares em desenvolvimento e costeiros que são suscetíveis aos impactos da mudança climática” (ibid.), bem como aos países de renda média, particularmente países caribenhos altamente endividados e vulneráveis, com vistas à construção de resiliência.

Por fim, o oitavo pilar mencionou também a promoção de delegações paritárias na representação dos países latino-americanos e caribenhos em instituições de governança econômica global que elaborem normas sobre finanças, comércio e dívida. Esta medida tem por objetivo garantir que as normas construídas em arenas internacionais sejam consistentes com os direitos humanos das mulheres.

Em seu nono pilar, a Estratégia abordou questões relativas aos sistemas de informação, e como transformar dados em conhecimento sobre a desigualdade de gênero, e fazer com que este último gere decisões políticas mais adequadas à realidade. Para isso, os acordos firmados neste pilar buscam, entre outros aspectos, fortalecer sistemas nacionais de estatísticas com recorte de gênero, bem como disseminar dados desagregados por sexo, idade, raça e origem étnica, além de fazer uso de indicadores para que as transformações com este recorte possam ser medidas.

A Estratégia foi composta por acordos sobre o monitoramento, a avaliação e a prestação de contas em respeito às políticas com vistas à igualdade de gênero e de promoção dos direitos das mulheres. Neste ponto, constam acordos sobre o fortalecimento de sistemas de monitoramento e avaliação da implementação dos mecanismos associados à agenda em todos os níveis; a promoção da coordenação interinstitucional entre os mecanismos de promoção da mulher – como, por exemplo, com a OEA, sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI); e sobre garantir que relatórios amplos e detalhados sejam apresentados pelos países da região ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, reportando aos devidos órgãos a implementação da Agenda Regional de Gênero em concordância com os compromissos da Agenda 2030.

Por fim, a Estratégia versa sobre o acompanhamento dos acordos nela inseridos. Neste ponto, responsabiliza os Estados envolvidos pela avaliação sistemática de sua implementação, “por meio de um quadro de acompanhamento aberto e participativo que inclui mecanismos regionais de responsabilização e a participação ativa de organizações da sociedade civil” (CEPAL, 2017b, p. 124), além de ser composto por relatórios periodicamente providenciados pelos governos da região. Além disso, determinou-se que, anualmente,

[...] a Conferência Regional sobre Mulheres da América Latina e Caribe, com o apoio da secretaria, reportará ao Fórum dos Países da América Latina e Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável sobre o progresso alcançado na implementação da Estratégia de Montevideu. Esses relatórios contribuirão para o processo global no âmbito do Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável e Economia e Fórum do Conselho Social de Acompanhamento do Financiamento para o Desenvolvimento. Esses relatórios também serão incluídos na contribuição da região para as sessões da Comissão sobre o Status da Mulher e as consultas regionais especiais organizadas pela Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), como uma contribuição regional para a discussão global sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres, e o acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ibid.).

Estabeleceu-se, ainda, que o acompanhamento da implementação da Estratégia de Montevideu tem por objetivo principal o monitoramento dos esforços dos Estados “para implementar plena e efetivamente a Agenda Regional de Gênero e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com vistas a garantir os direitos humanos e a autonomia das mulheres e rumo a padrões de desenvolvimento mais igualitários e sustentáveis” (ibid.).

No próximo capítulo, os documentos que compuseram a Agenda Regional de Gênero em seus quarenta anos de existência serão analisados sob a ótica das abordagens de Gênero e Desenvolvimento. As teorias e críticas levantadas a partir desta literatura fundamentarão uma análise dos principais conceitos e transformações trazidos pela agenda. Serão analisados cada um dos documentos individualmente, em um primeiro momento. Logo após, a evolução de alguns dos temas centrais debatidos no escopo da conferência regional será retomada.

#### **4. A Agenda Regional de Gênero sob a perspectiva dos debates de Gênero e Desenvolvimento: uma análise de sua evolução**

O presente capítulo é composto pela análise dos documentos previamente descritos. Em um primeiro momento, foram realizadas algumas considerações sobre as mudanças e inovações trazidas em cada um dos documentos, o que possibilitou que fosse feita uma análise da evolução da agenda que levasse em conta as influências conjunturais sobre sua construção.

Posteriormente, as evoluções relativas às três principais áreas de atuação elencadas pela Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, no que tange às questões de gênero e direitos das mulheres, foram analisadas.

##### **4.1. Considerações sobre as principais transformações da agenda: uma análise de sua evolução em perspectiva histórica**

Esta subseção retoma as principais inovações contidas em cada documento da Agenda Regional de Gênero, correlacionando-as ao debate de Gênero e Desenvolvimento. Esta sistematização ocorreu para que as transformações ocorridas no âmbito da agenda – seja em relação à sua estrutura e organização, seja em relação aos temas abordados sob seu escopo – pudessem ser compreendidas de forma mais acessível, permitindo que observações sobre a influência da conjuntura também pudessem ser consideradas.

##### **4.1.1. Plano Regional de Ação de Havana (1977): primórdios da integração das mulheres ao desenvolvimento econômico e social na América Latina**

O Plano de Ação de Havana, além de ser um instrumento pioneiro – não apenas por fundar a Agenda de Gênero na América Latina, como também por ser o primeiro plano de ação regional para o avanço das mulheres, sem precedentes em nenhuma das outras comissões econômicas da ONU no mundo – foi também o centralizador do papel da CEPAL, uma vez que instava a comissão latino-americana a “assumir um papel ainda maior na formulação de políticas, desenvolvimento de máquinas e instrumentos, e coordenação e implementação de medidas que permitem às mulheres para participar igualmente com os homens na vida política, econômica e social dos respectivos países da região como um todo” (CEPAL. 2017b, p. 27).

Em sua organização, o plano de ação foi fundamentado por um diagnóstico das mudanças estruturais necessárias para o avanço das mulheres na região, bem como por medidas legislativas que garantissem a igualdade entre os sexos, e mudanças a serem incorporadas nas administrações de seus Estados-parte. Esta estruturação dos elementos a serem considerados foi parte fundamental da agenda regional como um todo, tendo sido retomada em diversos documentos que a compõem – tendo, todos eles, retomado o processo de diagnóstico dos problemas estruturais.

Na Estratégia de Montevideu (2016), documento mais recente da agenda regional, a estrutura é refletida naquilo que o documento lista como categorias de compromissos assumidos no âmbito da agenda. Entende as dimensões críticas para a igualdade de gênero e autonomia das mulheres, ou seja, os conjuntos de direitos necessários para o alcance destes princípios; seja em seus pilares de implementação, abordando questões de estrutura normativa e arquitetura institucional, como na influência do plano de ação sobre a estruturação dos elementos considerados em cada documento da agenda permanece com o passar dos anos.

As influências do paradigma desenvolvimentista no qual se baseou a abordagem WID, especialmente em relação à ideia de que as mulheres deveriam ser integradas ao processo de desenvolvimento, perpassa o Plano de Ação de Havana, como pôde ser percebido em algumas das proposições trazidas pelo documento. No que tange às medidas legislativas a serem tomadas pelas partes, o documento expressa evidências de que “a legislação, na medida em que afeta as mulheres, impede sua *integração* ao desenvolvimento” (CEPAL, 2017, p. 9, grifo e tradução própria). Logo após, o documento listou, como sua primeira proposta de ação em relação às medidas legislativas: “(1) Revisar a legislação existente a fim de eliminar os aspectos que afetam a condição jurídica e social da mulher e impedem sua plena *integração* na sociedade” (*ibid.*).

O objetivo de integrar as mulheres aos processos concernentes também é expresso posteriormente. Nas medidas voltadas ao emprego, há menção à necessidade de “formular e executar políticas de planejamento governamental que prevejam a *integração* efetiva das mulheres no desenvolvimento rural” (p. 11), bem como de contribuir para “a *integração* mais eficaz das mulheres na produção de alimentos, em rendimentos comunitários mais altos, em programas de autoajuda mais fortes e melhores padrões de vida” (p. 12).

O recorte de “integração das mulheres ao desenvolvimento” (p. 13) também consta nos capítulos sobre educação e meios de comunicação, além do próprio nome da conferência regional e, ainda, entre os principais objetivos da atuação da CEPAL em relação aos direitos das mulheres, na parte final do documento.

Em uma das passagens do Plano de Ação de Havana, governos e outros órgãos são instados a

[...] adotar medidas que proporcionem flexibilidade de horários de trabalho e oportunidades de emprego em jornada de meio período nos setores em que seja viável, garantindo que os trabalhadores de meio período estejam cobertos por previdência social, pensões e outros benefícios, incentivando assim a maior inserção das mulheres no mercado de trabalho e possibilitando que *contribuam melhor para o desenvolvimento nacional como um todo* (CEPAL, 2017, p. 12, grifo e tradução própria).

Neste ponto, destaca-se a ideia de um retorno econômico e social a ser obtido pelos Estados ao investirem na produtividade das mulheres – ideia esta que, conforme Jane Jaquette (1990), teve raízes no paradigma da modernização, embasando seu pensamento próprio do WID enquanto vertente. A própria autora critica a ênfase sobre a capacidade produtiva do trabalho das mulheres e sobre a recompensa da eficiência produtiva com base no mérito, uma vez que bastava a comprovação de que sua produtividade fosse inferior à dos homens para justificar uma interrupção das políticas de integração das mulheres à economia, conforme estabelecidas sob a influência do WID.

Além disso, críticas podem ser levantadas à ideia de pensar a integração das mulheres a processos dos quais elas já faziam parte. Neste sentido, são retomadas as considerações do WAD, conforme mencionadas no primeiro capítulo por Eva Rathgeber (1989). Ao tratar de integração das mulheres a estes processos, o plano de ação ignora a relação já existente entre as mulheres e o desenvolvimento, especialmente no que tange às contribuições do trabalho doméstico, não remunerado e informal das mesmas. Entende-se que o enfoque do documento fica restrito à dimensão produtiva do trabalho das mulheres.

#### **4.1.2. Programa Regional de Ação Mar del Plata (1994): o aprofundamento dos objetivos da agenda sob a influência do contexto global**

Conforme citado no primeiro capítulo, os anos 1990 haviam sido marcados pela adoção de uma lógica de transformação produtiva com equidade por parte da CEPAL. Neste sentido, o pensamento cepalino influenciou o Programa de Ação de Mar del Plata, que faz referência direta à necessidade de considerar “uma abordagem integrada do desenvolvimento, de forma a atingir os objetivos dos padrões de transição em mudança com equidade social, incluindo a de gênero” (CEPAL, 2017b, p. 31, tradução própria).

A citação trazida no parágrafo anterior destaca-se também por ser a primeira menção a gênero entre os documentos da agenda regional. Sua estruturação acompanhou, portanto, a mudança paradigmática ocorrida a partir da estruturação do GAD e que marca o contexto de preparação para a Conferência Mundial de Pequim. No entanto, nos documentos que pertencem à agenda não há nenhuma definição dos conceitos de igualdade, nem de equidade. Também não há registros do uso de um conceito específico de gênero.

O programa mescla um vocabulário de equidade, sob a influência de uma nova fase de pensamento estabelecida no âmbito da CEPAL, com o vocabulário de igualdade, tendo influência também dos debates ocorridos em nível global. Há também um enfoque sobre a inseparabilidade entre as questões sociais, o crescimento econômico, e o desenvolvimento científico e tecnológico, como reflexo do avanço destas discussões nos anos 1990.

O destaque dado à noção de equidade pela CEPAL posicionou a equidade de gênero como a primeira entre as áreas estratégicas. De forma geral, o principal objetivo atingido pela reunião foi a identificação de obstáculos comuns à melhoria das condições de vida e da posição das mulheres na sociedade latino-americana, propiciando a formulação de propostas que refletem as prioridades regionais na superação dos obstáculos mencionados pelo documento.

Apesar destas transformações, as influências do WID permaneceram tendo efeitos sobre o documento. Na terceira área estratégica listada no programa, consta como objetivo central o aceleração da “*integração* completa das mulheres no processo de desenvolvimento, aliado ao exercício pleno da cidadania no marco de um desenvolvimento sustentável com justiça social e democracia” (CEPAL, 2017b, p.



35). A lógica da integração das mulheres a estes processos, à qual se dirigem as principais críticas à abordagem do WID, manteve suas influências não apenas sobre a linguagem utilizada no Programa Regional de Ação, como também sobre o próprio nome da Conferência Regional.

A reorientação cepalina, com vistas a integrar também os países do Caribe à Comissão (CEPAL, 2018), teve impactos diretos também sobre sua agenda de gênero: a partir de Mar del Plata, a própria conferência regional foi renomeada, constando já no documento oficial do Plano Regional de Ação o nome “Conferência Regional sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe”.

Pode ser observada, ainda, certa influência do processo de difusão dos debates de Gênero e Desenvolvimento no contexto de globalização. Ao versar também sobre "uma falta de ênfase e aplicação das abordagens da mulher no desenvolvimento e limitada flexibilidade para incorporar a perspectiva de gênero nas políticas e programas de cooperação de algumas organizações do ponto de vista da aquisição e exercício do poder pelas mulheres" (CEPAL, 2017, p. 60, tradução própria), o programa de ação traz de forma expressa as dificuldades de integração das perspectivas de gênero e da participação das mulheres nos processos decisórios que relativos à cooperação para o desenvolvimento. A menção específica à dificuldade de acesso à cooperação com vistas à aplicação das estratégias de Nairóbi pode ser considerada uma crítica à marginalização da região nas negociações de nível global.

Em comparação ao documento anterior – o Plano Regional de Ação de Havana, de 1977 – o Programa Regional de Ação Mar del Plata possuía, já na organização dos pontos que aborda e em seus subtítulos, menções mais direcionadas aos objetivos que visa atingir, com uso de um vocabulário mais específico, e menos amplo. O aprofundamento também é perceptível nos diagnósticos: apesar destes já estarem presentes em 1977, eram menos detalhados, em comparação com o documento de 1994, no qual há esforços de reconhecimento de múltiplos diagnósticos a cada área abordada.

### **4.1.3. Os consensos (1997-2013): a expressão da vontade política e do compromisso com a igualdade de gênero**

De acordo com a secretária executiva da CEPAL, Alicia Bárcena (CEPAL, 2017b), os consensos

[...] expressam a vontade política e o compromisso de dar passos decisivos em direção à igualdade de gênero, e enfatizam a importância das instituições do Estado no apoio à igualdade de gênero e a necessidade urgente de fornecer financiamento específico. Eles também chamam outros atores governamentais e não governamentais a aderirem às políticas de igualdade e incorporar a perspectiva de gênero (p. 5).

Sobre as discussões e propostas abordados nestes consensos, Bárcena (CEPAL, 2017b) destaca o tema da violência contra a mulher e o feminicídio, os direitos sexuais e reprodutivos, a compreensão da diversidade de situações e identidades das mulheres da região, migração, trabalho não remunerado, uso do tempo, cuidado, divisão sexual do trabalho, novas tecnologias, desenvolvimento econômico, participação em processos decisórios, cidadania e democracia paritária. A diretora executiva menciona ainda que estes temas “representaram marcos e tiveram significativa influência política e discursiva, na medida em que foram replicados e influenciaram outros acordos e agendas internacionais, como o sobre população e desenvolvimento” (p. 5). A seguir, os consensos foram analisados a partir de suas exclusividades.

#### **4.1.3.1. Consenso de Santiago (1997): inserção da perspectiva de gênero e o enfoque social sobre o desenvolvimento**

No Consenso de Santiago (1997), percebe-se a influência do da retomada do enfoque sobre a pobreza, retomado nas discussões relativas a questões de desenvolvimento no âmbito da ONU, com maior ênfase a partir dos anos 1990. Além da proposição de medidas voltadas às mulheres para a superação da pobreza, o objetivo do documento centrava-se em identificar os obstáculos à prática efetiva da cidadania por parte das mulheres, com ênfase no acesso ao poder e à participação na tomada de decisões (CEPAL, 2017b).

À época, a mudança de paradigma que transformou o WID em GAD havia tido reflexos sobre a agenda regional. Como mostra a seguinte passagem do Consenso de Santiago, a compreensão da importância das contribuições das

mulheres para o processo de desenvolvimento passou a ser entendida a partir da lógica da visibilidade, "tendo em vista a importante contribuição das mulheres para o desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente, ambos componentes do desenvolvimento sustentável e que se reforçam mutuamente" (CEPAL, 2017b, p. 65). Foi observado, neste mesmo sentido, o abandono gradativo da ideia de integração das mulheres ao desenvolvimento.

Se em Mar del Plata (1994) houve a afirmação da inseparabilidade dos escopos econômico e social no processo de desenvolvimento, em Santiago (1997), propõe-se "assegurar que os Estados outorguem prioridade à agenda de desenvolvimento social, além da coordenação entre os planos e programas de erradicação da pobreza e de medidas relacionadas ao meio ambiente" (CEPAL, 2017b, p. 64), com o intuito de "providenciar a distribuição equitativa de recursos na sociedade" (*ibid.*, p. 64). Neste sentido, podem ser identificados os efeitos da disseminação do debate sobre meio ambiente ocorridas em nível global na mesma década. Vale mencionar, ainda, a influência da luta mulheres para que suas contribuições sobre esse aspecto fossem reconhecidas, centralizada pelo WED.

O Consenso de Santiago inclui também a primeira menção ao conceito de transversalização de gênero, ou *gender mainstreaming*, conceituando-o como a prática de "assegurar que os planos e programas incorporem totalmente uma perspectiva de gênero adequada nas políticas e decisões (*ibid.*, p. 64). O conceito foi derivado do Plano de Ação de Pequim (1995), tendo sido popularizado a partir das conferências que o originaram, o que demonstra a rápida absorção das ideias do plano no âmbito da CEPAL.

A percepção sobre os programas de ajuste estrutural e seus efeitos em regiões como a América Latina refletem-se na primeira menção específica ao ajuste estrutural no escopo da agenda. Somam-se a estes fenômenos o aprofundamento da literatura que informa o marco teórico desta dissertação, e a difusão das pesquisas sobre os efeitos destas políticas no cotidiano das mulheres a partir dos anos 1990. Neste mesmo sentido, o Consenso de Santiago partiu de uma perspectiva crítica a estes ajustes, instando as partes a identificarem possíveis efeitos negativos.

#### **4.1.3.2. Consenso de Lima (2000): as mulheres como agentes de mudança e os direitos sexuais e reprodutivos**

A ideia de integrar as mulheres aos processos de desenvolvimento, originária da vertente WID, tem reflexos que perduraram até os anos 2000 na agenda regional. A conferência responsável pela organização da agenda carregava, até então, estes reflexos em seu nome: “Conferência Regional sobre a *Integração* das Mulheres ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e do Caribe” (grifo próprio). A partir de 2000, no entanto, consta nos documentos oficiais a mudança de nome da conferência, que passa a ser chamada de “Conferência Regional sobre as Mulheres na América Latina e no Caribe”.

Além da retirada do termo “integração” – que se relaciona com a ideia de que as mulheres precisariam ser “integradas ao processo de desenvolvimento”, ignorando suas contribuições já existentes para a ocorrência deste processo – nota-se, também, a retirada do termo “Desenvolvimento Econômico e Social”. Ambas remetem às ideias que constituíram uma série de conferências ocorridas nos anos 2000, bem como aos efeitos das críticas trazidas principalmente no âmbito do GAD – especialmente no que tange à concepção passiva das mulheres nos projetos de desenvolvimento, conforme especifica Rathgeber (1989).

A ideia de que outras dimensões do processo de desenvolvimento seriam igualmente importantes relaciona-se a uma preocupação com a totalidade da organização social, da qual parte a construção do gênero. Sendo assim, o enfoque sobre as mulheres e a recusa à ideia de integrá-las marca uma mudança de concepção a respeito delas, no sentido de passarem a ser percebidas como sujeitos destas políticas, e não mais como objeto.

O Consenso de Lima foi o primeiro a abordar a questão dos direitos sexuais e reprodutivos entre os documentos da agenda regional, no sentido de

Garantir a proteção dos direitos humanos das mulheres, incluindo direitos sexuais e reprodutivos, e abordar as violações desses direitos com particular atenção a todas as formas de violência de gênero e suas raízes, incluindo a reprodução de uma cultura de violência (CEPAL, 2017b, p. 79, tradução própria).

A inserção destas questões de forma explícita em 2000 abriu possibilidades para a evolução do tema no escopo da agenda, conforme será mostrado na subseção sobre autonomia física das mulheres, ao final deste capítulo.

#### **4.1.3.3. Consenso da Cidade do México (2004): diversidade e violência contra a mulher**

O Consenso da Cidade do México (2004) teve a análise de dois temas principais, sendo eles: pobreza, autonomia econômica e igualdade de gênero; empoderamento, participação política e fortalecimento institucional. Permaneceram no documento influências das inovações trazidas por Pequim (1995), principalmente em relação às ideias de transversalização do gênero e de empoderamento econômico.

Puderam ser observados também os impactos da reestruturação da CEPAL: após a inclusão do Caribe, houve um aumento da atenção voltada aos Estados insulares, que se reflete também na documentação sobre gênero e nos impactos diferenciados que o processo de globalização tem sobre as mulheres vivendo nestas localidades.

Entre outros pontos, a agenda regional avança, a partir da incorporação deste documento, em matéria de migração e de violência contra a mulher. Apesar da migração interna aos países ter sido mencionada desde o primeiro documento da agenda regional, o Consenso da Cidade do México enfatizou a migração inter-regional e intrarregional de mulheres. Além disso, o documento estabeleceu como formas de violência contra a mulher: “violência doméstica, abuso e assédio sexual, incesto, exploração sexual e tráfico e contrabando de mulheres e meninas, prostituição forçada, assassinato, estupro sistemático e violência em situações de conflito armado, entre outros” (CEPAL, 2017b, p. 76).

#### **4.1.3.4. Consenso de Quito (2007): novos conceitos e a criação do Observatório de Igualdade de Gênero**

Com enfoque sobre a paridade de gênero nos processos de tomada de decisão e a contribuição das mulheres para a economia, especialmente em relação ao trabalho não remunerado, o Consenso de Quito foi o primeiro documento da agenda a trazer menção expressa à homofobia, ao homicídio de mulheres, ao femicídio e ao feminicídio como problemas a serem enfrentados na região. Apesar da menção, no entanto, não constam no documento explicações sobre nenhum dos conceitos supramencionados.

Além disso, ocorreu, pela primeira vez, um aprofundamento relativo às preocupações específicas de mulheres negras, afrodescendentes e indígenas – ainda que já tivessem sido mencionados conjuntos de preocupações concernentes, sendo estas populações abordadas de forma mais abrangente. Esta mudança gerou desdobramentos nos documentos seguintes da agenda, que passaram abordar temas relativos a estas populações com maior frequência.

Entre suas especificidades, o documento gerou a responsabilidade da criação do Observatório da Igualdade de Gênero (OIG) por parte da CEPAL, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

Solicitar à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe que realize atividades de formação e capacitação para o intercâmbio e difusão de experiências, inclusive de caráter político, dirigidas a formuladores de políticas públicas e agentes políticos. Essas atividades teriam como objetivo compilar as práticas empregadas nos países e avançar na formulação de políticas públicas, utilizando os dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe e fornecendo uma fonte geral de conhecimento e um complemento ao Observatório (CEPAL, 2017b, p. 93).

Ainda que não fique claro no documento de que forma ocorreu a criação do OIG, a página oficial da CEPAL (2021b) aponta para o Consenso de Quito como o documento a partir do qual o observatório foi originado. Decorre do OIG a criação da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, que “atua como secretaria técnica com o fim de implementar o Observatório e coordenar os esforços dos organismos das Nações Unidas e de cooperação, bem como dos mecanismos para o avanço da mulher e institutos nacionais de estatística dos países da região” (ibid., s.p.).

#### **4.1.3.5. Consenso de Brasília (2010): a redução das desigualdades e a autonomia econômica**

O Consenso de Brasília teve como principal objetivo “discutir conquistas e desafios relacionados à igualdade de gênero, com foco na autonomia das mulheres e no empoderamento econômico” (CEPAL, 2017b, p. 85, tradução própria).

A linguagem utilizada no documento para a descrição de suas áreas centrais estabeleceu ações a serem tomadas, focando em objetivos a serem atingidos. Ressalta-se também, neste documento, a paridade política, bem como as intenções de levar a questão da representação paritária de gênero a outros organismos internacionais da região.

Além disso, houve menções importantes sobre a relevância do investimento público na seguridade social, de forma a sanar as desigualdades. As ideias expressas no seguinte trecho demonstram a lógica que embasou o documento, principalmente em relação a

Enfatizar a importância e a necessidade de sistemas de seguridade social amplos, inclusivos, sustentáveis, redistributivos, solidários e fortalecidos que funcionem como mecanismos de proteção social para populações vulneráveis, promovam a justiça social e ajudem a reduzir as desigualdades (CEPAL, 2017b, p. 87, tradução própria).

#### **4.1.3.6. Consenso de São Domingos (2013): empoderamento, inclusão, paridade e segurança no acesso às tecnologias de informação e comunicação**

O documento apresentou influências das principais discussões sobre a temática de gênero ocorrida no âmbito da ONU. Nos seis primeiros pontos, houve menção ao empoderamento das mulheres - conceito utilizado a partir da plataforma de Pequim, obtendo destaque nas discussões ocorridas a partir de 1995.

Vale aqui ressaltar que o Consenso de São Domingos foi o primeiro da agenda a incorporar a sigla “LGBTTI”:

Que a adoção de uma abordagem baseada nos direitos humanos nas políticas e programas exige o planejamento detalhado de ações específicas que podem trazer mudanças reais em todas as fases do ciclo de vida das mulheres, especialmente para mulheres jovens, mulheres rurais, mulheres com deficiência, mulheres indígenas, mulheres afrodescendentes, mulheres deslocadas, mulheres migrantes, outras mulheres que vivem em circunstâncias particularmente vulneráveis ou marginalizadas e lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, transgêneros, travestis e intersexuais (LGBTTI) (CEPAL, 2017b, p. 97, tradução própria).

O empoderamento das mulheres através de seu acesso e educação em matéria de tecnologias de informação e comunicação foi expresso no primeiro ponto do Consenso de São Domingos (2013), indicando uma das principais características do trabalho da CEPAL a partir de 2010: a tentativa de inserir as mulheres no processo de transformação produtiva. Em seu trabalho, a Comissão prezou pela integração de forma igualitária, de acordo com Alicia Bárcena, diretora executiva da CEPAL (CEPAL, 2018).

Através do Consenso de Brasília, uma série de riscos para mulheres e meninas, foram debatidos na Agenda Regional. O documento versou sobre questões

relativas a cibersegurança, exploração sexual, tráfico de pessoas, pornografia infantil, *cyberbullying* e *bullying*.

O documento reforçou, ainda, a inclusão e a paridade nos fóruns decisórios, e o fortalecimento dos mecanismos regionais de gênero, bem como a promoção da paridade de gênero nos mecanismos de integração regional.

#### **4.1.4. Estratégia de Montevideu (2016): o enfoque sobre a avaliação e a implementação da Agenda Regional de Gênero**

No contexto da Agenda 2030, a Estratégia de Montevideu pode ser considerada uma iniciativa pioneira, uma vez que associa agendas regional e global na busca pela implementação dos objetivos. Neste sentido, é importante frisar que tal iniciativa poderia ter ocorrido apenas na América Latina, pois é a única região do mundo cuja Comissão Econômica conta com uma Divisão de Gênero e com uma agenda regional própria para abordar a temática. O próprio texto da Estratégia traz esta informação de maneira expressa, ao constatar que

A América Latina e o Caribe destacam-se por ser a única região do mundo onde, há quatro décadas e de maneira ininterrupta, os Estados se reúnem para debater e se comprometer politicamente a erradicar a discriminação contra mulheres e meninas e a desigualdade de gênero e avançar rumo à garantia do pleno exercício da autonomia e dos direitos humanos das mulheres e meninas (CEPAL, 2017, p. 7).

A Estratégia se destaca na implementação das decisões já tomadas no âmbito regional. Dentre suas principais características e inovações, a Estratégia avançou rumo à institucionalização da agenda ao propor o monitoramento, avaliação e a prestação de contas em relação à promoção dos direitos das mulheres. Além disso, também propôs o avanço rumo à criação de um fundo regional de apoio aos movimentos e organizações de mulheres e feministas.

Ao atrelar as decisões tomadas em nível regional ao cumprimento da Agenda 2030, a Estratégia permitiu que houvesse fomento da coordenação interinstitucional entre os mecanismos de promoção da mulher – seja com a OEA, seja com outros órgãos do Sistema ONU. Ademais, instituiu a entrega de relatórios amplos e detalhados por parte dos governos da região, ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, reportando aos devidos órgãos a implementação da Agenda Regional de Gênero em concordância com os compromissos da Agenda



2030. Neste sentido, permitiu que houvesse, de forma mais direta, a possibilidade de medir os reais avanços ocorridos neste quesito na região.

## **4.2. Evolução temática das principais áreas de atuação da CEPAL sobre Gênero e Desenvolvimento: autonomia econômica, física e na tomada de decisões**

Nesta subseção, serão observadas algumas das transformações ocorridas no escopo da Agenda Regional de Gênero. Foram elencadas três áreas temáticas principais, conforme consta no capítulo sobre metodologia da presente pesquisa. São elas: 1) Autonomia Econômica: trabalho, combate à pobreza e questões macroeconômicas; 2) Autonomia na Tomada de Decisões: participação, representação e paridade; e 3) Autonomia Física: violência contra a mulher, feminicídio e direitos sexuais e reprodutivos.

### **4.2.1. Autonomia Econômica: trabalho, combate à pobreza e questões macroeconômicas**

O estudo sobre a Agenda permitiu verificar que a pobreza é um tema central em todos os seus documentos, desde seus primórdios até o mais recente. Assim como a pobreza, o trabalho de reprodução social desempenhado pelas mulheres também consta entre as principais preocupações da Agenda, de 1977 a 2016, que estabeleceu o incentivo de melhorias nos mecanismos de apoio à permanência das mulheres no trabalho. Também foram encontrados, entre seus acordos, a preocupação em integrá-las a atividades de trabalho produtivo, bem como reconhecer o trabalho doméstico e não remunerado entre as mulheres.

Em relação às questões macroeconômicas, a primeira menção aos programas de ajuste estrutural ocorreu no documento de 1994. O Programa Regional de Ação Mar del Plata mencionou em seu preâmbulo, que o “progresso econômico em muitos países da região, acompanhado pela persistência e intensificação de graves problemas de extrema, foram agravados pela crise da dívida, programas de ajuste estrutural e atraso social” (CEPAL, 2017b, p. 32, tradução própria).

Sobre os efeitos destes programas, o documento informou que

[...] teve um impacto negativo na capacidade da região de investir adequadamente no desenvolvimento humano e nos recursos institucionais necessários para enfrentar a propagação da pobreza. Para as mulheres, o efeito combinado do peso da dívida e das medidas de ajuste também tem

sido o aumento do seu trabalho produtivo e reprodutivo, com profundas implicações para o seu bem-estar econômico, físico e social (CEPAL, 2017b, p. 32, tradução própria).

Ao tratar da área estratégica sobre desenvolvimento econômico e social, o documento (CEPAL, 2017b) listou a “participação insuficiente das mulheres nas negociações da dívida e do ajuste estrutural” (p. 37) como um dos obstáculos presentes nas sociedades latino-americanas e caribenhas. O ajuste estrutural também foi mencionado na terceira área estratégica, sobre eliminação da pobreza entre as mulheres.

Rever, modificar e integrar as políticas macroeconômicas e sociais, especialmente nos países onde existem políticas de pagamento da dívida e de ajuste estrutural, a fim de promover o crescimento e a equidade, por meio, entre outras ações, de políticas que alocam recursos para aumentar as oportunidades de emprego e salários para as mulheres, dando atenção especial às necessidades dos grupos de mulheres pobres e combatendo a marginalização, levando em consideração as características étnicas e socioculturais das pessoas (p. 45).

A discussão foi retomada no Consenso de Santiago (1997), também no sentido de corrigir impactos negativos desta política. No Consenso de Lima (2000), o reconhecimento dos impactos negativos destas medidas foi reafirmado. O mesmo ocorreu no Consenso da Cidade do México (2004), ao qual foi adicionada a preocupação com o livre comércio. Em seu preâmbulo, consta o seguinte parágrafo:

Expressando sua preocupação com os efeitos sociais negativos das políticas de ajuste estrutural e, em certas circunstâncias, o livre comércio, uma de cujas dimensões é a fragmentação das políticas sociais, e sobre as pesadas obrigações do pagamento da dívida externa (CEPAL, 2017b, p. 73, tradução própria).

No Consenso de Quito (2007), foi reafirmada, novamente, “a necessidade de avaliar e reverter os efeitos negativos dos ajustes estruturais sobre o trabalho remunerado e não-remunerado” (CEPAL, 2017b, p. 77). Sua última menção em toda a Agenda foi feita ainda no mesmo documento, no qual o conceito foi atrelado à discussão sobre pobreza, reconhecendo que:

[...] a pobreza em todas as suas manifestações e o acesso desigual aos recursos na região, aprofundados pelas políticas de ajuste estrutural nos países onde foram aplicadas, continuam sendo um obstáculo à promoção e proteção de todos os direitos humanos das mulheres, e que a eliminação e redução das desigualdades políticas, econômicas, sociais e culturais devem, portanto, figurar entre os objetivos principais de todas as propostas de desenvolvimento (ibid., p. 79).

O Consenso de Brasília (2010) abordou questões concernentes à economia e imputou aos sistemas de seguridade social a capacidade de promoção da justiça social, a partir de sua dimensão redistributiva. Além disso, enfatizou que “a autonomia econômica das mulheres nasce da inter-relação entre independência econômica, direitos sexuais e reprodutivos, uma vida livre de violência e paridade política” (CEPAL, 2017b, p. 87, tradução própria). Neste sentido, há certa continuidade em relação às perspectivas de políticas macroeconômicas acordadas até seu documento antecessor, em 2007.

A Estratégia de Montevideu (2016) menciona, também, o ajuste estrutural entre suas medidas, ainda que partindo de uma leitura mais permissiva e menos crítica, permaneceram as preocupações com as garantias de direitos humanos.

Garantir que as medidas de ajuste fiscal ou cortes orçamentários destinados a enfrentar a desaceleração econômica estejam em conformidade com os princípios dos direitos humanos e da não discriminação, tendo em mente que essas medidas devem ser temporárias e usadas excepcionalmente durante a crise, e devem evitar o agravamento as taxas de pobreza das mulheres, aumentando sua carga de trabalho não remunerado e de cuidado e reduzindo o financiamento e os orçamentos para políticas e mecanismos de qualidade para o progresso das mulheres (CEPAL, 2017b, p. 119, tradução própria).

De forma geral, a crítica ao ajuste estrutural e seus efeitos sobre a pobreza e ao trabalho das mulheres parece se desenvolver gradativamente, até Quito (2007), paralelamente às críticas das feministas que constituíram o GAD. No entanto, há uma mudança no discurso, que se torna mais permissivo, ainda que permaneça a defesa dos princípios básicos de direitos humanos.

#### **4.2.2. Autonomia na Tomada de Decisões: participação, representação e paridade**

Ao tratar sobre participação política, a Agenda Regional faz menção à necessidade de promover a paridade nos espaços de tomada de decisão desde seus primeiros documentos. A partir do Consenso de Santiago (1997), os esforços ocorreram no sentido de direcionar maior atenção a mecanismos de cotas, especialmente no que tange à sua instituição para as mulheres na política.

Dar maior consideração à ação afirmativa e positiva, incluindo mecanismos como o estabelecimento de uma porcentagem mínima de representação para ambos os sexos, a fim de acelerar a conquista da igualdade de gênero na representação política, conselhos, comissões e outras nomeações públicas, e na concessão de honras e prêmios nacionais, tendo em vista que

alguns governos da região já concordaram com isso (CEPAL, 2017b, p.65, tradução própria).

No Consenso de Quito (2007), a paridade foi reconhecida enquanto uma das principais forças da democracia, especialmente em relação ao seu potencial de contribuir para a igualdade na tomada de decisões, representação e participação política. O documento fez menção à importância da paridade em diversas dimensões da vida pública:

Adotar todas as medidas e mecanismos de ação afirmativa necessários, incluindo as reformas legislativas e dotações orçamentárias necessárias, para garantir a plena participação das mulheres nos cargos públicos e nos cargos de representação política, com vistas a alcançar a paridade na estrutura institucional do Estado (executivo, legislativo e judiciário, bem como regimes especiais e autônomos) e em nível nacional e local como um objetivo para as democracias latino-americanas e caribenhas (CEPAL, 2017b, p. 79, tradução própria).

A centralidade da paridade permaneceu presente no Consenso de Brasília (2010), tendo sido ampliada: percebeu-se uma preocupação crescente em garantir que a representatividade fosse atingida também no âmbito internacional. O documento mencionou a promoção da representação paritária nos parlamentos regionais (Parlamento do MERCOSUL, Parlamento Centro-Americano, Parlamento Andino e Parlamento Latino-Americano).

A paridade na distribuição do poder permaneceu como um dos pontos centrais da Agenda Regional de Gênero até seu mais recente documento. A Estratégia de Montevideu (2016), por exemplo, mencionou que “a democracia paritária - como critério quantitativo e qualitativo - foi determinante para o processo de geração de condições para o exercício pleno dos direitos humanos e da cidadania pelas mulheres” (CEPAL, 2017b, p. 114).

#### **4.2.3. Autonomia Física: violência contra a mulher, feminicídio e direitos sexuais e reprodutivos**

Em matéria de autonomia física, os conceitos de feminicídio e femicídio, só foram mencionados no escopo da Agenda a partir de Quito (2007). No preâmbulo do documento, estas práticas foram condenadas. Na seção de acordos, consta a necessidade de

[...] adotar medidas que contribuam para a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres e suas manifestações, especialmente o

homicídio de mulheres, o feminicídio e o feminicídio, bem como para a eliminação de medidas unilaterais que vão contra o Direito Internacional e a Carta das Nações Unidas, cujas consequências fundamentais são suportadas por mulheres, meninas e adolescentes (CEPAL, 2017b, p. 79, tradução própria).

Houve uma evolução dos pontos acordados no âmbito da conferência regional em relação aos direitos sexuais e reprodutivos, como pôde ser observado a partir da questão do aborto. A primeira menção, no Programa Regional de Ação Mar del Plata (1994), expressou a seguinte posição ao abordar questões de planejamento familiar, na ação estratégica II.5.h:

[...] Oferecer melhores serviços de planejamento familiar e estabelecer sistemas para oferecer informações e aconselhamento compassivo a todas as mulheres, incluindo aquelas com gravidez indesejada, *ao mesmo tempo que reconhece a importância do aborto como um problema de saúde pública e o princípio de que o aborto não deve, em caso algum, ser considerado um método de planejamento familiar.* A implementação desta ação deve obedecer ao disposto nos parágrafos pertinentes do capítulo 7, sobre direitos reprodutivos, do Programa de Ação adotado na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, Egito (CEPAL, 2017, p. 43, tradução e grifo próprios).

No mesmo documento, há menção à prática do aborto. A ação estratégica VI citou a necessidade de permitir às mulheres o livre exercício de seus direitos reprodutivos.

No contexto desta ação, considera-se que, conforme estabelecido no parágrafo 8.25 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, “nas circunstâncias em que o aborto não é ilegal, tal aborto deve ser seguro” (CEPAL, 2017, p. 43, tradução e grifo próprios).

A prática volta a ser mencionada apenas no Consenso de Brasília (2010), na qual as partes acordaram sobre uma posição diferente da anterior, em seu ponto 6.f:

*Rever as leis que punem as mulheres que fizeram aborto, conforme recomendado pela Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, incluindo as demais iniciativas e ações identificadas para a implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, bem como o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e as observações gerais do Comitê contra a Tortura das Nações Unidas, e assegurar que os abortos sejam realizados com segurança quando autorizados por lei;* (CEPAL, 2017, p. 92, tradução e grifo próprios).

Posição similar foi firmada novamente no Consenso de Santo Domingos (2013), cujo ponto 78 foi constituído da seguinte forma:

Garantir, nos casos em que o aborto é legal ou descriminalizado na legislação nacional, a existência de serviços de aborto seguro e de boa qualidade para mulheres com gravidez indesejada e não aceita (CEPAL, 2017, p. 101, tradução própria).

Sobre esta questão, atentou-se para o fato de que a Agenda Regional de Gênero estava na contramão do movimento da Agenda Global, a partir dos anos 2000, ainda que em concordância com as mais avançadas discussões que compuseram a construção da Plataforma de Ação de Pequim. Apesar das salvaguardas específicas por parte de alguns Estados-parte da CEPAL, enquanto a Agenda Regional aprofundava temas relativos aos direitos sexuais e reprodutivos – com a inserção de questões relativas ao aborto, à promoção dos direitos mencionados, e à inclusão da lesbofobia e da homofobia como formas específicas de violência contra a mulher a partir de 2007, com o Consenso de Quito – a influência do conservadorismo obtinha espaço no âmbito da ONU a partir da CNUMAD, envolvendo disputas sobre a retirada da menção ao aborto nos documentos gerados pela conferência (CORRÊA, 2018).

Em se tratando de violência contra a mulher, o conceito passou a integrar a Agenda a partir do Programa Regional de Ação Mar del Plata (1994). Vale frisar que esta inserção na Agenda Regional ocorreu concomitantemente a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como Convenção do Belém do Pará, adotada pela no escopo da OEA em 1994. Ainda que tenha sido verificada a expansão gradual destas discussões nos documentos analisados, os esforços de coordenação entre os dois organismos só passaram a constar de forma expressa na Agenda Regional a partir da Estratégia de Montevideu (2016).

De forma geral, a questão dos direitos sexuais e reprodutivos apresentou diferenças em sua evolução se comparada às dinâmicas ocorridas nos foros multilaterais de escopo global. Questões relacionadas à violência contra a mulher passaram a incorporar, com o tempo, novas dimensões, envolvendo conjuntos de preocupações mais abrangentes.

## 5. Considerações Finais

A presente dissertação teve como principal objetivo analisar a Agenda Regional de Gênero sob a ótica do debate de Gênero e Desenvolvimento, com vistas à identificação de suas principais influências. Optou-se por revisar os documentos de 1977 a 2016, abrangendo toda a evolução do objeto de pesquisa.

Este estudo foi elaborado em três etapas, iniciando-se com uma revisão bibliográfica, que permitiu identificar as principais contribuições do debate sobre Gênero e Desenvolvimento. Posteriormente, desenvolveu-se um panorama histórico sobre a Agenda Regional de Gênero, seguindo com a descrição dos documentos que a compõem, desde seu surgimento até o último documento publicado. Por fim, foi analisada sob a luz dos debates de Gênero e Desenvolvimento, identificando as influências deste debate ao longo da evolução da agenda.

No período estudado, foram observadas transformações em documentos que compõem a Agenda, no sentido de aprimorarem objetivos, diagnósticos e ações propostas. De forma geral, estes três elementos foram conceituados de forma mais ampla no primeiro documento, sendo detalhados a partir de recortes mais específicos. Tal processo pôde ser observado na transição do primeiro documento, de 1977, para o segundo, em 1994. A partir dos anos 2000, os consensos passaram a listar objetivos específicos a serem abordados pelos acordos estabelecidos e, em 2016, o documento mais recente da Agenda a associa, de forma mais abrangente, a uma Agenda Global: a Agenda 2030. Neste último processo, notam-se esforços no avanço da implementação da agenda regional como um todo, de forma que seja efetivada nos países da região até 2030.

Quanto à estrutura da Agenda, desde seu primeiro documento existem esforços de diagnóstico das mudanças estruturais necessárias para o avanço das mulheres na região, bem como o fomento para efetivação das mudanças por meio de medidas legislativas e mudanças na maquinaria administrativa dos Estados da região. Esta preocupação com questões estruturais e com a efetivação das demandas levantadas no âmbito da Agenda se faz presente em todos os seus documentos, desde 1977 até 2016.

A partir de seu segundo documento, em 1994, constatou-se a absorção das mudanças de paradigma propiciadas pelos debates de Gênero e Desenvolvimento.

Se em 1977 havia um enfoque sobre questões relativas às mulheres, o segundo, de 1994, passou a abordar as questões de gênero. Houve, também, a incorporação gradativa das mudanças conceituais que pautaram a Agenda Global - como mostrado a partir da inserção das ideias de violência contra a mulher, em 1994; e da transversalização da perspectiva de gênero junto a políticas públicas, em 1997; ou do empoderamento econômico das mulheres em 2010.

Foram identificadas influências do WID desde o primeiro documento analisado, a partir da ideia de inserção das mulheres nos processos de desenvolvimento. Esta abordagem, no entanto, coexistia com tentativas de formalização do reconhecimento do trabalho não-remunerado das mulheres latino-americanas desde os primórdios da Agenda. A mesma foi sendo substituída pela concepção das mulheres enquanto agentes de transformação e sujeitos das políticas propostas, tendo este movimento se cristalizado a partir dos anos 2000.

As transformações de abordagem que perpassaram a construção da literatura de Gênero e Desenvolvimento - começando pelo WID, com seu paradigma desenvolvimentista modernizador; passando pela crítica socialista do WAD, bem como pela ambientalista do WED; e chegando até a mudança de paradigma que o transformou em GAD - também tiveram seus reflexos identificados no escopo da Agenda Regional de Gênero. Foram reconhecidas gradativas alterações no sentido do reconhecimento das diferenças de classe entre as mulheres da região, de abrangência da questão ambiental e de mudanças de linguagem, de forma a incorporar a perspectiva de gênero, desde os 1990.

A construção dos consensos, de 1997 a 2013, marcou a reafirmação da vontade política em prol da igualdade de gênero na região, considerado de suma importância para que assuntos relativos ao reconhecimento da diversidade das mulheres latino-americanas fossem incorporados à Agenda. Foram aprofundadas, por exemplo, as proposições de políticas voltadas às mulheres negras e indígenas a partir de 1997, bem como aquelas com vistas ao reconhecimento das contribuições das mulheres da região para a sustentabilidade e a conservação do meio ambiente a partir de 2010.

Temas fundamentais para o cumprimento do mandato da CEPAL também foram analisados. Em matéria de autonomia econômica, os esforços de combate à pobreza e de reconhecimento do trabalho doméstico e reprodutivo das mulheres são retomados e aprofundados em todos os documentos. A preocupação com questões



macroeconômicas passou a obter destaque a partir de 1994, e a crítica aos efeitos dos programas de ajuste estrutural sobre as mulheres foi se tornando, paulatinamente, mais intensa até 2007, em concordância com as pesquisas desenvolvidas pelas feministas do GAD. Desde então, a linguagem em relação a estes ajustes tornou-se menos crítica, em especial no ano de 2016.

O acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão, bem como seu direito à representação e à participação política também constam em toda a integralidade da Agenda. A partir de 1997, mecanismos de ação afirmativa, como o estabelecimento de uma porcentagem mínima de representação para ambos os sexos nestes espaços, foram propostos no escopo. Dez anos depois, a paridade nos cargos públicos e de representação política passou a integrar a Agenda de forma mais abrangente. O princípio da paridade permanece central, tendo sido considerado fundamental para as democracias em seu último documento. Este princípio tem sido levado também para o plano internacional, havendo menções constantes a esta ideia nos últimos 10 anos analisados.

Em se tratando de questões de autonomia física, o estudo propiciou resultados interessantes. Em primeiro lugar, preocupações relativas à violência contra as mulheres constavam na Agenda desde 1994. A partir de então, as formas de violência contra as mulheres, abrangeram também o feminicídio, o femicídio, a homofobia e a lesbofobia, a partir de 2007, ainda que não houvesse uma explicação detalhada destes quatro conceitos. Verificou-se uma mudança de posicionamento frente a questões de direitos sexuais e reprodutivos. Se, em suas origens, havia uma oposição de forma mais expressa à prática do aborto, por exemplo, recentemente suas proposições instam os Estados a garantirem serviços seguros e de boa qualidade, nos casos em que for legalizado. Neste sentido, a Agenda Regional de Gênero percorre um caminho oposto ao da Agenda Global que, por sua vez, trouxe avanços relativos a estas questões até os anos 1990, seguidos por arrefecimento na mesma época, por conta da oposição de grupos organizados em uma série de conferências mundiais.

Uma vez que a presente pesquisa demonstrou que a Agenda Regional de Gênero possui coerências e incongruências em relação à Agenda Global, especialmente nos temas de autonomia econômica, física e na tomada de decisões das mulheres, sugere-se, aqui, a importância de realizar estudos futuros, que venham a averiguar não apenas a influência das dinâmicas globais sobre esta Agenda como,

também, a relevância que a ascensão de governos progressistas e social-democratas para a inserção e o avanço dos temas mencionados no escopo da CEPAL.

Por fim, como demonstrado nos neste estudo, a Agenda Regional de Gênero parece ingressar em uma nova fase, tendo sido associada à Agenda 2030, como forma de acelerar a efetivação dos compromissos feitos sob seu escopo nos países da região. Vale retomar as críticas de pesquisadoras e pesquisadores que analisaram a Agenda 2030, lembrando que, apesar de sua abrangência e escopo universal, há preocupações relativas à sua capacidade transformativa, especialmente em relação à ausência de políticas e medidas específicas para sua implementação. Tendo em vista as recentes dinâmicas de associação entre ambas, menciona-se a importância de se levar em consideração as pesquisas já existentes e aprendizados institucionais sobre a temática, na esperança de que os esforços de coordenação interinstitucional, bem como de monitoramento e implementação das ações propostas no âmbito da Agenda Regional, possam assegurar sua incorporação aos Estados-parte da CEPAL.

## Referências

AGARWAL, Bina. The Gender and Environment Debate: Lessons from India. **Feminist Studies**, Michigan, vol. 18, n. 1, p. 119-158, apr/1992.

ANTROBUS, Peggy. Critiquing the MDGs from a Caribbean Perspective. **Gender and Development**, v. 13, n. 1, p. 94-104, mar/2005.

BOSERUP, Ester. **Women's Role in Economic Development**. Crow's Nest: Allen & Unwin, 1970.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos: neoliberalism's stealthy revolution**. New York: Zone Books, 2015.

BRUNDTLAND, Gro Harlem; KHALID, Mansour. **Nosso Futuro Comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (2ª ed.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa da assembleia**. Rio de Janeiro: Civilização, 2018.

CELIBERTI, Lilian et al. **Las Bases Materiales que Sostienen la Vida: perspectivas ecofeministas**. Montevideo: CotidianoMujer / ColectivoEcofeministaDafnias, 2019.

CHIN, Christine B. N. **Cosmopolitan Sex Workers: Women and Migration in a Global City**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). **Acerca de la CEPAL**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/acerca>>. Acesso em novembro de 2021a.

\_\_\_\_\_. **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (OIG)**. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/>>. Acesso em novembro de 2021b.

\_\_\_\_\_. Horizontes CEPAL. **Entrevista com Alicia Bárcena**, 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=NvVNcdDofNA&t=4s>>. Acesso em maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Publicações. **Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável – Síntese**. 2017a. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/40706-autonomia-mulheres-igualdade-agenda-desenvolvimento-sustentavel-sintese>>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Publicações. **40 years of the Regional Gender Agenda**. 2017b. Disponível em: <<http://biblioguias.cepal.org/RegionalGenderAgenda/>>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Notas Informativas. **La Habana 1977: Primera Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe**. 2016. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/notas/la-habana-1977-primera-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>>. Acesso em novembro de 2021.

CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. **Gênero: uma perspectiva global**. São Paulo: nVersos, 2015.

CONSTANTINE, Jennifer; PONTUAL, Marcio. Understanding the Rising Powers' Contribution to the Sustainable Development Goals. **Institute of Development Studies Rapid Response Briefing**, vol. 9 (online), Brighton, s.p., mar/2015.

\_\_\_\_\_; SHANKLAND, Alex. From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, vol. 36, n.1, p. 99-122, mar/2017.

CORNWALL, Andrea. Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development. **World Development**, vol. 31, n. 8 (online), p. 1325-1342, 2003.

CORRÊA, Sônia. Gênero e desenvolvimento: de que estamos falando? **Cadernos ABONG**, n. 22, p. 5-10, 1997.

\_\_\_\_\_. A “política do gênero”: um comentário genealógico. **Cadernos Pagu**, v. 53, s.p., 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/vwdzHh6pHS6ZBVskqfLrqrg/?lang=pt>>. Acesso em novembro de 2021.

COSTA, Sérgio. Democracia Cosmopolita: Déficits Conceituais e Equívocos Políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 53, p. 19-32, 2003.

DÍAZ, Marlerly Sánchez; VEGA-VALDÉS, Juan Carlos Freddy. Algunos aspectos teórico-conceptuales sobre el análisis documental y el análisis de información. **Ciencias de la Información**, n. 2, v. 34, p. 49-60, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e Relações Internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FARIAS, Adriana Dornelles; PADÃO, Jacqueline; PORTELLA, Emily de Amarante. O diálogo entre os Sistemas Regionais de Direitos Humanos na proteção dos direitos humanos das mulheres. In: **Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação (SEPesq)**, XIII, s.p., 2017. Anais. Porto Alegre: Centro Universitário Ritter dos Reis, 2017.

FEDERICI, Silvia. Guerra, Globalização e Reprodução (2000). In: **O Ponto Zero da Revolução: Trabalho Doméstico, Reprodução e Luta Feminista**. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2000.

FIORI, José Luís. Estado e desenvolvimento na América Latina. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, n. 1, p. 1-23, 2020.

FRASER, Nancy; NASH, Kate (Ed.). **Transnationalizing the Public Sphere**. Cambridge: Polity Press, 2014.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, n.9, Campinas, Jul/Dez, p. 115-148, 2001.

GARGALLO, Francesca. **Ideas feministas latinoamericanas**. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.

GOETZ, A. M. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. London: Routledge, 1994.

GIFFIN, Karen Mary. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 6, p.1491-1504, 2007.

GRIFFIN, Penny. Development Institutions and Neoliberal Globalisation. In: SHEPHERD, Laura J (Ed.). **Gender Matters In Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations**. New York: Routledge, p. 218-233, 2010.

JACKSON, Cecile. Doing What Comes Naturally? Women and Environment in Development. **World Development**, vol. 21, n. 12 (online), p. 1947-1963, 1993.

JAQUETTE, Jane S. Women and Modernization Theory: A Decade of Feminist Criticism. **World Politics**, vol. 34, n. 2 (online), p. 267-284, 1982.

\_\_\_\_\_. Equality, Merit and Need: Competing Criteria of Justice in Women and Development. In: TINKER, Irene (Ed.). **Persistent Inequalities**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

JUÁREZ, Karlos Castilla. Sistemas Regionales de Derechos Humanos: algunos datos para su análisis y estudio. **Papeles El tiempo de los Derechos** – Institut de Drets Humans de Catalunya, n. 2, p. 1-16, 2017.

KABEER, Naila. *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: A Handbook for Policymakers and Other Stakeholders*. Commonwealth Secretariat: London, 2003.

\_\_\_\_\_. Gender, poverty, and inequality: a brief history of feminist contributions in the field of international development. **Gender & Development**, London, v. 23, n. 2, p. 189-205, jul/2015.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: Manual de metodologia em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa e Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

KOEHLER, Gabriele. Tapping the Sustainable Development Goals for progressive gender equity and equality policy? **Gender & Development**, London, v. 24, n.1, p. 53-68, fev/2016.

MIES, Maria; SHIVA, Vandana. **Ecofeminism**. London: Zed Books, 1993.

MILLER, Carol Ann; RAZAVI, Shahra. **From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse**. Occasional Paper, No. 1. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 1995.

MEIZEN-DICK, Ruth; KOVARIK, Chiara; QUISUMBING, Agnes R. Gender and Sustainability. **Annual Review of Environment and Resources**, vol. 39 (online), p. 29-55, oct/2014.

MOHANTY, Chandra Tapalde. **Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses**. *Boundary*, vol. 12, n. 3, p. 333-358, 1984.

MOTA, José Aroudo et al. Trajetória da Governança Ambiental. **Boletim Regional e Urbano**, n. 1, IPEA, 2008.

NASH, Kate. Towards Transnational Democratization? In: FRASER, Nancy; \_\_\_\_\_. (Ed.). **Transnationalizing the Public Sphere**. Cambridge: Polity Press, 2014.

NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

ONU MULHERES. **Conferências Mundiais da Mulher**, 2020. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em outubro de 2020.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – As Nações Unidas no Brasil**, 2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em outubro de 2020.

Organization of American States (OAS). **Inter-American Commission of Women**. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/cim/default.asp>>. Acesso em novembro de 2021.

PETERSON, V. Spike. International/Global Political Economy. In: SHEPHERD, Laura J (Ed.). **Gender Matters In Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations**. New York: Routledge, p. 204-217, 2010

PETTMAN, Jan Jindy. **Worlding Women: A Feminist International Politics**. New York: Routledge, 2005.

PINTO, Aníbal. El pensamiento de la CEPAL y su evolución. **El Trimestre Económico**, v. LXXXVI, v. 343, p. 743-779, jul-set/2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. O feminismo bem-comportado de Heleieth Saffioti (presença do marxismo). **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, vol. 22, n.1, p.321-333, jan-abr/2014.

RATHGEBER, Eva M. **WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice**. International Development Research Centre: Ottawa, 1989.

RAZAVI, Shahra. The 2030 Agenda: challenges of implementation to attain gender equality and women's rights. **Gender & Development**, London, v. 24, n.1 (online), p. 53-68, fev/2016.

REDDY, Sanjay G.; KVANGRAVEN, Ingrid Harvold. Global Development Goals: If at All, Why, When and How? **Social Science Research Network**, s.p., oct/2015.

RESTREPO, A.; BUSTAMANTE, X. 10 Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe: Apuntes para una historia en movimiento. **Colectiva "El grito de las brujas"**. Cidade do México: Comité Impulsor del XI Encuentro Feminista, 2009.

RESURRECCIÓN, Bernadette P. Gender and environment: from 'women, environment and development' to feminist political ecology. In: MACGREGOR, Sherilyn. (Ed.). **Routledge Handbook of Gender and Environment**. Oxon: Routledge, 2017, p. 71-85.

RODRIK, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. **Journal of Economic Literature** Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987.



<https://aae.wisc.edu/coxhead/courses/731/pdf/rodrik%20goodbye%20washington%20consensus%20jel%202006.pdf>

SAFFIOTI, Heleieth. **A Mulher na Sociedade de Classe: Mito e Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**. London: Oxford, 1983.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHIVA, Vandana. **Staying Alive: Women, Ecology and Development**. London: Zed Books, 1989.

TICKNER, J. Ann. **Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era**. New York: Columbia University Press, 2001.

TINKER, Irene (Ed.). **Persistent Inequalities**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS (UN). United Nations Development Programme (UNDP). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**, 2018. Disponível em: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>. Acesso em outubro de 2020.

UN WOMEN. Intergovernmental Support Division. **A Short Story of the Commission on the Status of Women**. UN Women: New York, 2019.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e a plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher: Pequim 1995. In: FROSSARD, Heloísa (Org.). **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2006, p. 147-258.

YOUNG, Kate. **Planning Development with Women: Making a World of Difference**. Macmillan: London, 1993.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman, 2001.