

INCOHERENT GENDER CITIZENSHIP: ARGENTINA'S SEXUAL/REPRODUCTIVE HEALTH AND GENDER-BASED VIOLENCE LAWS

ROSE CHABOT

Abstract:

Strategic activism led by the women's and feminist movements since the 1980s has impelled Latin American states to legislate on the issues of gender-based violence and sexual and reproductive health. Yet, the translation of feminist demands and ideas, its processes and outcomes in multilevel state legislation, has only recently caught the attention of political scientists (Vickers et al. 2020). Using the case of Argentina, I qualitatively analyse national and provincial legislation and demonstrate that significant incoherencies exist in ontological and conceptual incorporations of gender-based violence and sexual and reproductive health, gendering in complex ways its citizenship regime. These incoherencies unfold both horizontally (between policy areas) and vertically (between levels of government). This article invites future empirical research to account for those incoherencies and consider their implications for policymaking, feminist mobilization, and conservative resistance to gender equality-oriented public policies.

INTRODUCTION

Since the third wave of democratization in the last quarter of the 20th century and following the development of international human rights instruments, practically all Latin American countries have adopted policies to address different forms of gender-based violence, and improve their populations' sexual and reproductive health (SRH). Feminist scholars and activists who believe in gradual, endogenous change through political institutions, see some of those state transformations as holding the potential for real changes toward an ideal of gender equality. Yet, scholars interested in gender and federalism in Latin America have in the recent years highlighted the persistence of within-country territorial variation in policy scopes in multiple areas, such as SRH (Franceschet and Piscopo, 2012, Piscopo, 2014, Lopreite, 2020, Schuster and Jurado, 2006), abortion (Beer, 2017, Ruibal, 2018) and violence against women (Beer, 2017, Smulovitz, 2015, Bohn, 2020). Yet, most empirical studies focus on explaining variation between regulatory content and policy instruments at the subnational level, leaving aside a discussion on the *gendered* implications of such variation. This study intends to fill this gap, by analyzing the multiple ways in which federal states institutionalize issues at the forefront of the feminist policy agendas.

In this article, I conduct a qualitative content analysis of Argentina's main national and subnational laws to map the laws' underlying policy problems and gender ontologies, across two policy

areas: gender-based violence and sexual and reproductive health. This article analyses how laws, across two policy areas and levels of government, represent policy issues as political problems of state responsibility (Bacchi 1999), and which gendered unit of analysis—or ontology (Ackerly et al. 2006)—they rely on to target specific groups. The results of this study demonstrate that fundamentally different, if not contradictory, combinations of policy problems and gender ontologies coexist in Argentina across policy areas (horizontally) and levels of government (vertically). Hence, the analysis shows that governments attribute different rights, roles, and possibilities to individuals according to their sex, gender, sexual orientation, and occasionally, other intersecting identities; thus “gendering”¹ citizenship regimes in conflicting and contradictory ways in a same country, across policy areas and government levels. In the first section, I briefly review the evolution of gendered citizenship regimes in Latin America and introduce a framework for the comparative analysis of gender-based violence and sexual/reproductive health policies from a gender perspective. Following the theoretical section unfolds the methodology section and the analysis of the main findings. I conclude with a discussion on the importance of considering within-state ontological and conceptual incoherencies, as they may act as both political impediments and opportunities for public policy approaches to gender equality, feminist mobilization, and conservative resistances.

CONTEXTUAL OVERVIEW

Gendered Citizenship Regimes in Latin America: A Brief Overview

The issues of SRH and gender-based violence have historically been at the forefront of feminist policy demands. Yet, states’ regulations surrounding reproduction, sexuality, and violence (particularly, domestic violence), have also been in implicit or explicit tension with their reliance and interest in preserving the traditional, western, nuclear, and heteronormative family model (thereafter, family) as a key social institution regulating social lives. In Latin America, the regulation of marriage, divorce, contraception, and abortion, have been used by both authoritarian and democratic governments throughout the region to reinforce this model and particularly, women’s subordination within the family (Htun, 2003). Thus, the feminist movement’s actions have involved constant

¹ “Gendering” is defined as the process through which sexed bodies are socially constructed and differentiated in categories of gender identities (Crawley et al., 2007).

confrontation and negotiation around the regulation of state-market-family relations, the gendered distribution of roles in reproductive and care work, as well as the boundaries of a socially-constructed public/private divide drawing the limits of states' responsibilities (Harding and Campling, 1995). Particularly in the Southern Cone, the rise of the women's movement developed in concert with mass mobilizations demanding the end of brutal authoritarian regimes. Feminists thus coupled their demands for gender equality with popular recuperation of democratic citizenship rights (Blay and Avelar, 2017, Schumacher, 2019, Jelin, 1994). Yet, as neoliberal reforms deepened socioeconomic inequalities during the 1990s, most Latin American states continued adopting policies that reinforced and facilitated women's subordination to motherhood and caregiving within the family, granting them limited access to a meaningful and plain exercise of their political, civil, and social rights (Jelin, 1991, Arriagada, 2007, Jenson, 2009). Latin American states, in spite of the democratic transitions, indeed mostly maintained their role as regulators of sexual order in a way that perpetuates the family's patriarchal structure of internal power (Therborn, 2007, Jelin, 2007).

At the turn of the 21st century, policy gains in gender and sexual equality policies pushed by feminist and LGBTQ+ activism, occurred in a context where Left and Center-Left governments were brought to power. The role played by Latin American feminisms as part of regional and international human rights movements demonstrate how some feminist ideas diffuse and travel to states' legal regimes, although unequally and often contradictorily (Gustá, 2008). Yet, those policies are considered to have produced mixed outcomes and did not significantly alter the unequally gendered structures of citizenship regimes (Nagels, 2020, Díez, 2020, Blofield, et al., 2017, Balán and Montambeault, 2020). Thus, research demonstrates feminist activism and their coalition-building efforts played a key role in national-level policy changes. Still, little has been written on how they have translated in multilevel and federal states—and how affects national-level assessments of women and gender minorities' citizenship rights. The following section traces the evolution of gender-based violence and SRH laws in Argentina.

Gender-Based Violence and Sexual and Reproductive Health Laws: The Argentine Context

In 1994, Argentina adopted its first national law on Protection against Family Violence (*Ley de Protección contra la violencia familiar*, Law 24.417/94), only six months after the adoption of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against

Women (hereafter, Belém do Pará Convention). Yet, by the time law 24.417 was adopted, five provinces already had their own laws, mostly centered on domestic or family violence, and limited to the prevention and/or sanction of physical and psychological harm.² More than a decade later, in 2006, the Law for the Integral Protection of Women in their Interpersonal Relations (*Ley de protección integral de las mujeres en sus relaciones interpersonales*, Law 26.485/06) was adopted by the Congress, significantly expanding the conceptualization of violence by including physical, psychological, sexual, economic or patrimonial, and symbolic violence, this time under the label of violence against women (VAW). Going beyond violence within the family unit, the law expanded social environments in which VAW takes place to all interpersonal relations occurring in the private, public, mediatic spheres, and protects from “institutional” or state violence. In 2019, an amendment formulated under law 27.501/19 incorporated street harassment in the public sphere as well. While all provinces have adopted since then at least one law regulating either VAW or domestic violence, five provinces still only partially adhere to the federal law 26.485 and its amended version (Catamarca, Salta, San Juan, Santiago del Estero, and Tierra del Fuego). Hence, although both national laws regulating gender-based violence in Argentina followed the adoption of the Belém do Pará Convention, the incorporation of international conceptualizations to national and subnational legislation was neither direct nor immediate. Indeed, national policymakers could rely on both subnational and international instruments when formulating legislation in 1994 and 2006.

A discussion on SRH started emerging in Argentina’s public sphere in the late 1980s, as the City of Buenos Aires created the country’s first Responsible Procreation Program (*Programa de procreación responsable*, 1988)³, quickly followed by the province of La Pampa, in 1991. If the

² Provinces that already had domestic violence laws prior to the first federal law are: La Pampa 1.081/88, Tierra del Fuego 473/91, La Rioja 5.765/92, Tucuman 6.346/92, and Chubut 4.031/94. The Province of San Juan had in place of public policy for transitory housing for women (Law 5.554/86).

³ While this pilot project was implemented in a few clinics of the capital city, it is only in 1999 that the City officially legislated to transform the project in a large-scale policy (Law 153/99). The Rio Negro province also implemented a Reproductive Health Program, from 1987 to 1996 before a law was adopted (Law 3059/96).

legalization of contraception by the Alfonsín government in 1986 marked a clear move away from the previous conservative military regime, resistance from executive branches in both provincial and federal legislatures was still substantial. This resistance forced amendments to provincial laws under pressures of the Catholic Church and blocked the treatment of more than a dozen legislative initiatives. Yet, with fourteen provinces adopting their own laws in the 1990s prior to the national law, sanctioned in 2002, the trajectory of sexual and reproductive rights in Argentina can be thought as having followed a clear bottom-up trajectory. Pushed by a large advocacy coalition mobilized around the notion of sexual and reproductive self-determination, the adoption of national legislation was perceived by its entrepreneurs as way to address critical levels of maternal mortality, undesired pregnancies, and adolescent HIV infection rates (Schufer et al. 2006). The law on Sexual Health and Responsible Procreation (*Ley de salud sexual y procreación responsable*, Law 25.673/02) and its subsequently created program, emphasise access to quality health services in sexual and reproductive health, the detection and control of sexually-transmitted diseases, HIV/SIDA, genital and mammal cancer, but also access to “reversible, non-abortive and transitional” contraceptive methods (art.6). Since then, a mosaic of provincial laws overlap with the national law, to which only nine provinces have entirely adhered, and one only partially (Petracci and Ramos, 2006). In an absence of a federal frame of reference, there is still significant variation in the provincial laws’ programmatic contents (Schuster and Jurado, 2006).

POLICY PROBLEM AND GENDER ONTOLOGY: A FRAMEWORK TO UNPACK GENDERED CITIZENSHIP

Legal differences in policy content between levels of government in both gender-based violence and SRH laws illustrate how the ideational processes and repertoires from which political actors derive policy issues’ terms and meanings, may vary throughout the policy process (Béland, 2005). Indeed, laws and public policies partly reflect the conflicts surrounding states’ dominant views on the presumed causes and origins of a problem, the mechanisms through which a problem is reproduced, the individuals or groups affected by it, and its main subjects of intervention (Verloo and Lombardo, 2007). The gendered perspective adopted in this article is grounded on three interrelated, yet conceptually distinct components of legislation: (1) how a policy issue is translated into a public matter, or a policy problem; and (2) who the policy subjects are, and whether the targeted groups are considered as subjects of rights in the gendered regulation of sexed bodies. Through this framework,

I unveil how laws unequally distribute rights and responsibilities, reproducing or challenging dominant models of social existence enforced by states on different individuals and groups.

First, when formulating policy, state and non-state political actors engage in an interpretive conflict over a set of norms and assumptions, transforming a social reality into a policy problem while drawing from time and context-specific ideational repertoires (Béland, 2005). Policy content, the product of this conflict, thus relies on a set of assumptions, norms, and concepts to identify a policy issue, and translate it to a policy problem to be addressed by the state. In the case of gendered violence, policy problem refers to the social environments in which violence is conceptualized as taking place, such as the family, the “public space”, or as embedded within all social interactions beyond intimate relations (Krizsán et al., 2007). For reproductive and sexual health policies, the policy problem relates to whether the issue is framed as a matter of individual responsibility, individual health, or human rights.

Second, this paper adopts Ackerly, et al. (2006, page 6) definition of ontology as, “an understanding of the world, for instance, what constitute relevant units of analysis (i.e. individuals, genders, states, classes, ethnicities) and whether the world and these units are constant or dynamic and able to be changed, through, inter alia, research”. This last dimension of analysis focuses on the gender ontology in which a policy is embedded, or its main unit of analysis in relation to sexual and gendered features of its targeted population. This understanding of ontology assumes that worldviews are constituted of units of analysis deemed *relevant*—simply stated, units of analysis that are visible to policymakers in the first place and that they institutionalize into policies. In other words, gender ontology here deals with a policy’s understanding of who, amongst citizens of a polity, does the state legislate on, and for which purposes. In the case of gender violence, a policy’s gender ontology relates to the groups a policy frames as victim and/or perpetrator, and as a result, the groups a policy targets to solve a previously identified problem. The ontology in which each state legislation is embedded reveals whether the policy recognizes the gender norms underlying the issue, and how it creates and reproduces gender differences and inequalities. In the case of sexual and reproductive health, a policy’s gender ontology refers to how a policy performs a gendered allocation of rights, responsibilities, and roles to citizens; in other words, which groups a policy includes as relevant in the regulation of sexual

and (non)reproductive behaviors, and in which social environment they are thought to have and express such behaviors.

METHODOLOGY

This paper analyses Argentine legislation at the provincial (23 provinces and the City of Buenos Aires) and federal level through the content analysis of 51 legal documents currently in effect, in two policy areas: gender-based violence and sexual and reproductive health. In the first policy area, I include intrafamily and domestic violence, violence against women, and “gender-based violence” laws, and in the second one, I include responsible procreation, sexual and reproductive health, and responsible paternity/maternity laws. Using the software MAXQDA, I code each legal document and classify them in different policy problems and gender ontologies. This empirical strategy is advantageous, as it allows a systematic empirical analysis of policy content and considers the multiple layers of legislations in a federal state. Despite its advantages, this methodological approach is not flawless. While I mostly focus on the conceptualization of policy problems and gender ontologies, I do not perform an analysis of issue definition or conceptualization, policy frames (Bacchi, 1999), or analyse elements of policy implementation.

RESULTS

Gender-based Violence Laws

Three policy problem models are highlighted amongst the provincial laws currently in effect: intrafamily violence, violence in the private and public spheres, and violence in all interpersonal relations. Intrafamily violence takes place between members of a family group—whose boundaries sometimes vary between blood and non-blood related kinship. While the first two categories rely on states’ preexisting social constructions around the public/private division, the third one eliminates entirely this distinction and displaces the policy problem to encompass all interpersonal relations. Yet, to meaningfully analyze the policy problem from a gender perspective, we also observe how those environments are related to gender ontologies by looking at policy subjects or units of analysis. Legislation regulating violent behaviors against women contain different degrees of acknowledgement of the gendered norms and power dynamics sustaining and reproducing it. Based on the analysis, four categories of gender ontologies emerge: gender-blind, the woman-victim approach, gender perspective, and intersectional perspective. The first category, “gender-blind”, as its name reveals, is

grounded on a liberal assumption of universal citizenship, and does not recognize the existence of unequal gendered power relations in acts of violence occurring in different environments against women. The category of “woman-victim” include laws that do not problematize the issue of violence as resulting from gender norms that shape and reproduce patterns of violent masculinity. On the contrary, laws adopting this approach tend to essentialize women as “naturally passive”, and emphasize to different degrees, implicitly or explicitly, males as “naturally violent”.

Other laws avoid essentialist explanations and consider gender violence as a social problem related to patriarchal domination of women by men (O’Toole et al., 2007). Policies in the “gender-violence perspective” model indeed recognize the existence of gender inequalities and unequal power relations in acts of violence; yet, also ground their gender ontology in a recognition of women as main, if not only possible victims of acts of violence. However, more recent developments in feminist theory and activism, including intersectional feminisms, have stressed the limits of gender-centered approaches, and rejected understandings of gendered violence independently from other structures of oppression, including colonialism, capitalism, racism, or heterosexism (Crenshaw, 1990, Carastathis, 2014). Intersectional feminists and decolonial schools of thought from Latin America indeed challenge gendered approaches to violence based on a universal understanding of women’s experiences—which obstruct the realities of women of color, poor, disabled, or LGBTQ+ individual experiences. They stress how social location beyond positions within patriarchal relations of domination shape violence and victimization, situating VAW and other gender and sexual minorities at the intersection of multiple structures of oppression including sexism, racism, colonialism, and capitalism (Creek and Dunn, 2011). The category of “intersectional subject” thus includes laws which recognize, at least to some extent, the differentiated effects of patriarchal violence against different groups of women, according to their class, race, and age. Figure 1 below illustrates the different combinations of policy problems and gender ontologies in provincial laws, and how they relate to national (Law 24.417/94 and Law 26.485/06).

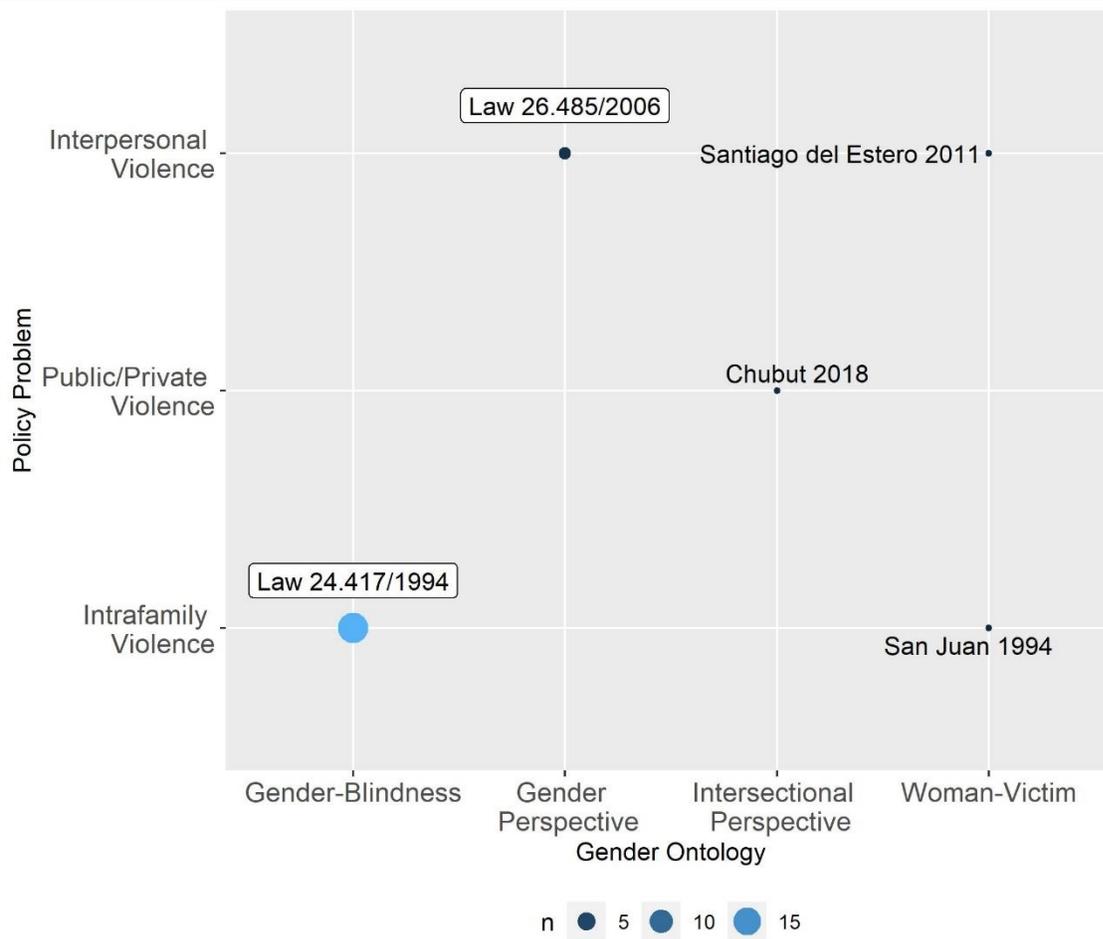


Figure 1: *Gender-Based Violence Policy Problem and Gender Ontology Models*

While Law 26.485/06 recognizes VAW as the product of unequal gendered power dynamics and occurring in all interpersonal relations, Figure 2 illustrates that most provincial laws (twelve) regulate intrafamily violence by targeting through formal equality “all members of the family unit” and disregarding the gendered norms and power dynamics characteristic of intimate-partner violence within households. Only one province, San Juan (Law 6.542/94), adopts an intrafamily violence law combined with a woman-victim gender ontology. While recognizing women’s propensity to experience violence within the family, this “universal woman-victim” ontology perpetuates an essentialist view of sex, hence obstructs from the policy problem violent masculinity as a socially constructed source of gendered violence. This framework excludes both the possibility of females

exercising gendered violence and that of non-binary and trans individuals, as well as children, being victims (Poggi, 2019).⁴ The Patagonian province of Chubut (Law XV N36/18) is the only province that explicitly recognizes gendered violence against women, girls and adolescents, as well as members of the LGBTIQ+ community, and situates the policy problem in both public and private spheres. Interestingly, the law also regulates “political violence” and “violence by prejudice”, which respectively encompass actions against women in politics, and rejection or prejudicial actions against non-binary and gender diversities’ sexual and bodily expressions. Despite some minor variations, only two provinces are currently harmonized with the federal law’s approach and regulate gender-based violence against women in all interpersonal relations (Neuquén Laws 2.212/99 and 2.786/11, and Salta Law 7.888/15).

Sexual and Reproductive Health Laws

The categorization of policy problems for SRH policies adopted here builds on Meng (2006)’s analysis. Based on the policy titles, she identifies four main policy themes: sexual health, reproductive health, responsible maternity/paternity procreation, and integral family planning. Yet, in order to distinguish between health and rights-centered approaches, and to analyze gender ontology as a separate but interrelated dimension, I identify three main policy problems: reproductive health/responsible procreation, reproductive rights/family planning, as well as sexual and reproductive rights. Reproductive health/responsible procreation and the reproductive rights/family planning models can be distinguished by the latter’s entrenchment in a language of rights, yet united by their common understanding of reproductive functions. While both approaches recognize the right to freely decide on reproductive parameters such as number and sequence of children, either for health reasons or through a human rights discourse, they both naturalize reproduction a universal goal.

The category of sexual and reproductive rights, however, recognizes reproductive autonomy beyond timing and sequence of children. Importantly, as opposed to reproductive health, the sexual and reproductive rights model entails non-reproductive sexuality—what Brown (2006) would call “(non)reproductive rights”. It thus includes sexual rights as somatic, emotional, intellectual, and social

⁴ The term “victim” is employed in reference to the terminology present in the legislation, as opposed to the term “survivor”.

components of human beings. Reproductive rights in this model go beyond contraception, and include topics such as maternity and paternity wellbeing, contraception, hormonal cycles, pregnancy, birth-giving, breast-feeding, postnatal period. Policies adopting this framework hence consider the permanent removal reproductive capacity through access to surgical contraceptive methods (vasectomy and tubal ligation). An integral approach to sexual and reproductive rights, which would add one dimension to the previous and promote the right to legal abortion beyond the prevention of undesired pregnancies,⁵ is excluded because inexistent in the current legislation. Still, the third approach of sexual and reproductive rights implies expanding, to different degrees, a “family planning” model that focuses on autonomy within a dominant family and reproductive paradigm, to the incorporation of new spaces of sexual citizenship rights, along with the creation of sexual citizen-subjects (Richardson and Turner, 2001). The two rights-based model, moreover, include sexual education and sexual violence prevention as integral components of SRH and rights. Hence, one of the most important distinctions between those four model is in whether the policies seek public health and population control (reproductive health/responsible procreation), limited reproductive autonomy within a given family model (reproductive rights/family planning model) or to conceptualize the family unit as one of different means for individual sexual and (non)reproductive wellbeing (rights-based approaches to sexual and reproductive health) (Montaño, 2007).

The different types of gender ontologies identified through the analysis are represented by Figure 2' s x-axis. While all laws assume SRH based on heterosexual relations between men and women, gender roles and responsibilities in reproductive work are framed differently across policies. The first model does not problematize gender differences in its target populations (gender-blindness model), the second one treats women as the sole responsible for reproductive work (women in reproductive age model), the third approach centers on heterosexual couples within a traditional family model (heterosexual couple/family model), and the last one acknowledges the need to transform

⁵ Prior to its legalization until week 14 of pregnancy in 2020 (Law 27.610/20), abortion was partially decriminalized in Argentina's Criminal Code (1921) and jurisprudence (Supreme Court Ruling F.A.L, 2012) in case of rape, and danger for the woman's life and/or health.

gender roles with regards to reproductive work through men’s involvement in reproductive work (gender perspective within heterosexual couple model).

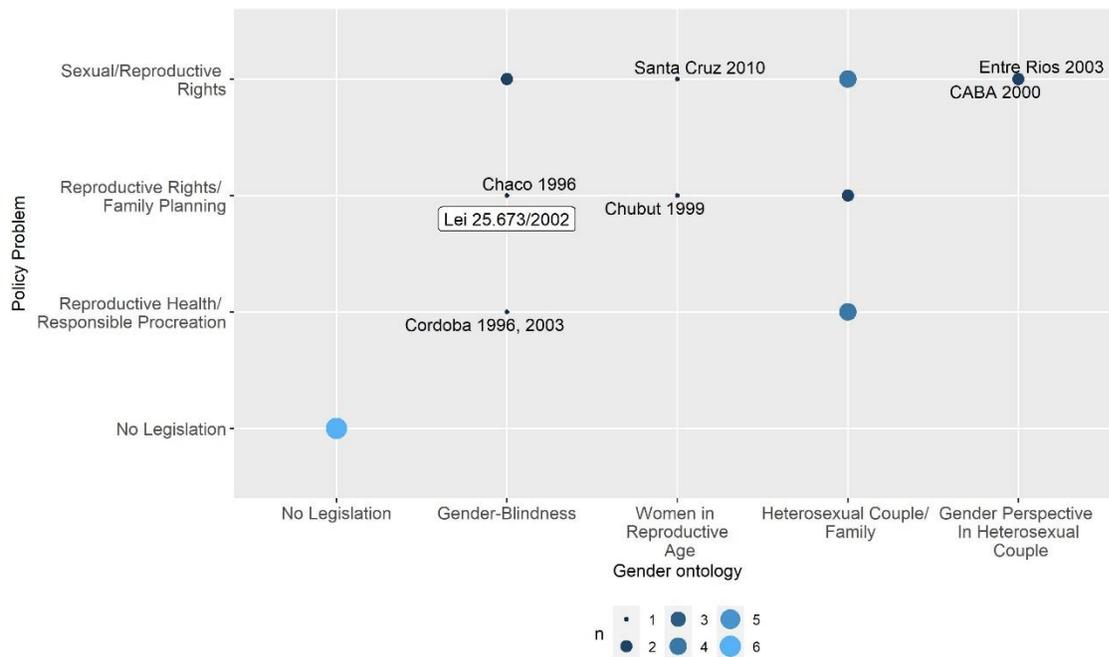


Figure 2: SRH Policy Problem and Gender Ontology Models

As Figure 2 shows, beyond the notable fact that six provinces currently lack a provincial-level SRH law, wide subnational variation exists in policy problems and gender ontologies. The national law, despite being embedded in the right to reproductive health, is blind to gender norms and unequal and gendered share of responsibilities in reproductive work. Moreover, most laws refer mostly to heterosexual couples and their families, as main subjects of rights. The City of Buenos Aires (CABA)’s law is centered around SRH amongst heterosexual couples, but still recognizes unequal responsibilities in reproductive work, by promoting the participation of men in different steps of the reproductive process (art.4(d)). Two provinces include in their laws the right to access legal abortion (Buenos Aires 13.066/03 and Chubut Law XV-N14/10) in addition to unsafe abortion prevention. Despite being based on a reproductive rights model, Chubut’s Law 4.545/99 targets primarily women in reproductive age, but also children and the overall family development (art.1(b)).

While thirteen provinces are embedded in rights-based frameworks, the inclusion of the right to life since conception in some laws undermines the recognition of women’s bodily and reproductive

autonomy, reinforcing reproductive and family-centered models. Salta's Law 7.311/04 includes the right to life since conception and explicitly seeks to prevent access to legal abortions through "public awareness" based on anti-abortion rhetoric. A similar logic is present in Jujuy's Law 5.133/99, which strongly emphasises responsible procreation, and actively promotes child adoption in case of infertility (art.3 (f)).

ANALYSIS

Policy Incoherencies: Challenges and Opportunities for Gender Citizenship Regimes

Research conducted in different federal settings has shown that a subnational legal patchwork may inhibit the outcomes a policy is designed to produce. As a result, federalism may territorialize access to public policy and constrain sex and gender minorities' citizenship rights (Vickers, Grace and Collier, 2020, Bohn, 2020). Consistently with past research, this study shows that incoherencies regarding policy problems and gendered representations of citizens' social roles, responsibilities, and rights, are prominent both horizontally (across policies) and vertically (across levels of government). While national and subnational governments in Argentina are increasingly incorporating a language of rights to develop policy problems and subjects, variation in their ontological and conceptual frameworks is still wide. This study also reveals that some laws, when oriented towards the integrity of the family unit over citizenship and human rights, may also work against progress made towards transformative gender equality in another policy area. The use of the right to life since the moment of conception in gender-based violence laws is an example of such contradictions and a distortion to the right to a life without violence as understood in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). For example, the province of Tucuman (Law 7.029/00) on domestic violence enshrines the protection of all family members since the moment of conception in its domestic violence law, thus constraining the development of integral sexual and reproductive health policies in the province.

While the multiplication of policy sites within states may at times multiply points of access to the state, policy overlap does not entail that state institutions are equally opened to citizens' needs, and specifically, recognize all gender and sexual diversities as subjects of rights in all their interpersonal relations. In that sense, subnational regimes that are widely incoherent with national and international instruments may affect policy implementation in state agents' practices, as well as restrain judicial

interpretations and limit rights, as shown in the case of India’s sexual assault laws (Viens and Avoine, 2020). Nevertheless, the results of this study also hint that policy interactions may, in specific cases, work the other way around; for example, the embeddedness of institutional, obstetric, and reproductive violence in laws tackling gender-based violence may provide legal support to sexual and reproductive health laws. Similarly, some sexual and reproductive rights laws embed sexual violence prevention in a way that is coherent with gender violence legislation.

The extent to which the use of a language of rights resonates with principles of gender equality also relies on the framing of those rights and their meaningful juxtaposition in a same policy or law. The province of Jujuy’s law 5.133/99 includes, on one hand, sexual education in schools based on principles of “self-care, love and value of life, people’s dignity and sexually-transmitted diseases prevention” (art.4)⁶, while insuring on the other hand the right for parents to exclude their children from the program. In that sense, the law grants the family ultimate authority over children’s sexual education, while defining state responsibilities through a language tainted by moral imperatives and gendered norms. A similar tension can be found in Mendoza’s Law 6.433/96, which emphasizes simultaneously, women’s rights to health and non-discrimination protected by the CEDAW, along the protection of life since conception and the integral development of the family (art.1). Thus, this study shows that the content and framing of one policy area may both limit and enhance developments in another—at different levels of government. In any case, ontological and conceptual incoherence may send “mixed, often confusing and contradictory [messages]” to both citizens and policy implementors, as Harding and Campling (1995, xii) rightly suggested.

CONCLUDING REMARKS: IMPLICATIONS AND FUTURE RESEARCH AVENUES

This study joins its voice to the growing gender and federalism scholarship and affirms the importance of multilevel governance in shaping gendered citizenship regimes. The ways in which policy issues are conceptualized, constructed as policy problems, and grounded in specific gender ontologies, reveal as much about some of the successes of feminist movements to push states towards addressing gender inequalities, than about the patterns of exclusion from plain citizenship that legal

⁶ Author’s translation from “autocuidado, la valoración y el amor por la vida, la dignidad de las personas y prevención de enfermedades de transmisión sexual” (art.4, law 5.133/99).

incoherence reinforce with regards to different groups of women, based on their sexual identity and orientation, gender, but also their age, disability, race, social class (Mogollón, 2004, Shepard, 2004)—and as this analysis demonstrates, the administrative territory they live in.

The results of this analysis also suggest that caution is advised when grouping “gender-sensitive policies” together for empirical analysis, by highlighting the fundamental ontological and conceptual differences between them in Argentina. Considering the potential implications of such conceptual and ontological variations, it can become problematic, if not counterproductive, to analyze policies under a common policy frame, assuming a uniform citizenship regime for women and gender minorities in federal and/or multilevel states. Yet, while the conclusions drawn from this paper remain limited to written laws, more research is needed to understand whether and under what conditions these differences matter for policy implementation and outcomes. An important implication relates to the articulation of contesting discourses and mobilizations around the issues of gender-based violence and SRH. The expansion of sexual citizenship through the increasing recognition of sexual rights is thought to have indeed triggered a growing “religious citizenship”, aiming to limit the scope of the feminist movement’s advances (Vaggione, 2017). Particularly in the case of sexual and reproductive rights, conservative religious sectors have used different legal mechanisms to limit policy implementation (Morán Faúndes, 2015). This analysis hence shows the highly unequal and partial incorporation of feminist demands by states, and the challenges associated with the vertical overlap of policies which may simultaneously, and at different levels of government, reinforce women’s oppression within patriarchal institutions while intending to transform them.

However, we should not assume that policy homogenization inherently leads to better policy outcomes. Homogeneity does not entail a legislative content that responds to feminist demands for equality, as gender inequalities persist even in highly centralized states. Considering the existing debates and disagreements, including within the feminist movement, regarding which conceptualizations of gender, violence, family, reproduction, sexuality, and sex they wish to see reflected in policy frameworks, the constant negotiations around the relevant conceptual and ontological approaches create tensions around which the feminist and LGBTQ+ movements can mobilize (Harding and Campling, 1995). Yet, the extent to which the content of those laws really matters for social mobilizations in favor and against gender equality at the local and national level, is still unclear. While top-down pressure, diffusion, or policy learning may work in this direction,

subnational governments, like some Patagonian provinces in Argentina demonstrate, may at times challenge national narratives on sex, gender, and equality and be more responsive to local feminist approach.

REFERENCES:

- VICKERS, J., GRACE, J. AND COLLIER, C. N. Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing. 2020.
- FRANCESCHET, S. AND PISCOPO, J. M. Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile. Publius: The Journal of Federalism. 1, 43, 2012.
- PISCOPO, J. M. Female leadership and sexual health policy in Argentina. Latin American Research Review. 1, 49, 2014.
- LOPREITE, D. The federal restriction of womens rights: Argentinas politics on abortion and contraception. In: Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2020. 15 212-226.
- SCHUSTER, G. AND JURADO, M. G. Análisis comparativo de la legislación nacional y provincial en materia de salud sexual y reproductiva. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: 2006.
- BEER, C. Making abortion laws in Mexico: Salience and autonomy in the policymaking process. Comparative Politics. 1, 50, 2017.
- RUIBAL, A. Federalismo e Implementacion del Aborto Legal a nivel provincial en la Argentina, Fallo FAL, Salta. (Federalism, Two-Level Games and the Politics of Abortion Rights Implementation in Subnational Argentina, Salta). Reproductive Health Matters. 54, 26, 2018.
- BEER, C. Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society. 4, 24, 2017.
- SMULOVITZ, C. Legal inequality and federalism: domestic violence laws in the Argentine provinces. Latin American Politics and Society. 3, 57, 2015.
- BOHN, S. National law and territorialized public policy goods: The violence against women law in Brazil. In: Handbook on Gender, Diversity and Federalism International Handbooks on Gender. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020.
- HARDING, L. F. AND CAMPLING, J. Family, State and Social Policy. London: Macmillan Education, Limited, 1995. 276.
- HTUN, M. Sex and the state: abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2003.

BLAY, E. A. AND AVELAR, L. 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil, Chile: a construção das mulheres como atores políticos e democráticos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2017.

SCHUMAHER, S. 25 anos. AMB, Transformando o Mundo pelo Feminismo. Rio de Janeiro: Articulação de Mulheres Brasileiras. 2019.

JELIN, E. ¿Ante, de, en, y? Mujeres, derechos humanos. América Latina Hoy. 9, 1994.

JELIN, E. Family, household, and gender relations in Latin America. London: Kegan Paul International, 1991. 229.

ARRIAGADA, I. Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007.

JENSON, J. Lost in translation: The social investment perspective and gender equality. Social politics. 4, 16, 2009.

THERBORN, G. Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI. In: Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 1 31-59.

JELIN, E. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. In: Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 4 93-121.

NAGELS, N. Gender and Conditional Cash Transfers. Shifting the Citizenship Regime in Bolivia? In: Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.

DÍEZ, J. The Record of Latin America's Left on Sexual Citizenship. In: Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020. 10 252-279.

BLOFIELD, M., EWIG, C. AND PISCOPO, J. M. The reactive left: Gender equality and the Latin American pink tide. Social Politics. 4, 24, 2017.

BALÁN, M. AND MONTAMBEAULT, F. Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.

GUSTÁ, A. L. R. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales. 16, 12, 2008.

BÉLAND, D. Ideas and social policy: An institutionalist perspective. Social Policy & Administration. 1, 39, 2005.

VERLOO, M. AND LOMBARDO, E. Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In: Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. New York: CEU Press, 2007.

SCHUFER, M., MARTELLINI, P. AND MOSCOVICH, L. Los pediatras y la ley de salud reproductiva. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina:

- aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 2 47-66.
- PETRACCI, M. AND RAMOS, S. La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). 2006.
- SCHUSTER, G. AND JURADO, M. G. Análisis comparativo de la legislación nacional y provincial en materia de salud sexual y reproductiva. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 1 17-46.
- KRIZSÁN, A., et al. Domestic Violence: A Public Matter. In: Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. New York: CEU Press, 2007. 309
- ACKERLY, B. A., STERN, M. AND TRUE, J. Feminist methodologies for international relations. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.
- CRAWLEY, S. L., FOLEY, L. J., & SHEHAN, C. L. (2007). *Gendering bodies*. Rowman & Littlefield Publishers.
- BACCHI, C. L. Women, policy, and politics: the construction of policy problems. London: Sage, 1999. 242.
- O'TOOLE, L. L., SCHIFFMAN, J. R. AND EDWARDS, M. L. K. Gender violence: interdisciplinary perspectives. 2nd ed. New York: New York University Press, 2007.
- CRENSHAW, K. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*. 43, 1990.
- CARASTATHIS, A. The concept of intersectionality in feminist theory. *Philosophy Compass*. 5, 9, 2014.
- CREEK, S. AND DUNN, J. L. Rethinking gender and violence: Agency, heterogeneity, and intersectionality. *Sociology Compass*. 5, 5, 2011.
- POGGI, F. Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*. 42, 2019.
- MENG, G. Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable argentina: ¿una política de género? In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 4 93-112.
- BROWN, J. De cuando lo privado se hace público, o de cómo se construyen las políticas sobre sexualidad y (no)reproducción. El caso de Mendoza. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 6 131-156.
- RICHARDSON, E. H. AND TURNER, B. S. Sexual, intimate or reproductive citizenship? *Citizenship studies*. 3, 5, 2001.
- MONTAÑO, S. El sueño de las mujeres: democracia en la familia. In: Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 3 77-90.

VIENS, C. AND AVOINE, P. A. Indian federalism and violence against women: A complex web of power relationships. In: Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2020. 21 306-320.

MOGOLLÓN, M. E. Cuerpos diferentes: Sexualidad y reproducción en mujeres con discapacidad. In: Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2004. 11 153-164.

SHEPARD, B. Pecado y derechos humanos: La falta de ciudadanía sexual de la juventud. In: Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2004. 10 141-152.

VAGGIONE, J. M. La Iglesia Católica frente a la política sexual: la configuración de una ciudadanía religiosa. Cadernos pagu. 50, 2017.

MORÁN FAUNDES, J. M. El desarrollo del activismo autodenominado " Pro-Vida" en Argentina, 1980-2014. Revista mexicana de sociología. 3, 77, 2015.

Submitted in January 2021
Approved in February 2021

Author information

First author's name: Rose Chabot

Institutional affiliation: McGill University. PhD student in Political Science. This study is funded by the Canadian Social and Human Sciences Research Council (SSHRC)

E-mail: rose.chabot@mail.mcgill.ca

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1941-3679>

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6116546564115160>

CIDADANIA INCOERENTE DE GÊNERO: LEIS ARGENTINAS DE SAÚDE SEXUAL/REPRODUTIVA E DE VIOLÊNCIA BASEADA NO GÊNERO

ROSE CHABOT

Resumo:

O ativismo estratégico liderado por movimentos de mulheres e feministas desde a década de 1980 impulsionou os Estados latino-americanos a legislar sobre as questões de violência de gênero e saúde sexual e reprodutiva. No entanto, a tradução das ideias e demandas feministas, seus processos e resultados, para uma legislação estadual multinivelada apenas recentemente chamou a atenção de cientistas políticos (Vickers et al. 2020). Usando o caso da Argentina, analiso qualitativamente a legislação nacional e provincial, e demonstro a existência de incoerências significantes e incorporações ontológicas e conceituais da violência de gênero, e saúde sexual e reprodutiva, *gendering*⁷ regimes de cidadanias em formas complexas. Essas incoerências desdobram-se tanto horizontalmente (entre as áreas da política) como verticalmente (entre os níveis de governo). Esse artigo convida futuras pesquisas empíricas a dar conta dessas incoerências e considerar suas implicações para a elaboração de políticas, mobilização feminista e resistência conservadora às políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero.

INTRODUÇÃO

Desde a terceira onda de democratização no último quarto do século 20 e após o desenvolvimento de instrumentos internacionais de direitos humanos, praticamente todos os países latino-americanos adotaram políticas para enfrentar as diferentes formas de violência de gênero e melhorar a saúde sexual e reprodutiva (SSR) de suas populações. Feministas acadêmicas e ativistas que acreditam em uma mudança gradual e endógena através de instituições políticas, enxergam algumas dessas transformações do Estado como tendo potencial para mudanças reais e ideais de igualdade de gênero. Ainda assim, acadêmicos interessados em gênero e federalismo na América Latina têm nos últimos anos destacado a persistência da variação territorial dentro do país nos escopos de políticas em várias áreas, como SSR (Franceschet e Piscopo, 2012, Piscopo, 2014, Lopreite, 2020, Schuster e Jurado, 2006), aborto (Beer, 2017, Ruibal, 2018) e violência contra as mulheres (Beer, 2017, Smulovitz, 2015, Bohn, 2020). No entanto, a maioria dos estudos empíricos dão foco em

⁷ A palavra inglesa *Gendering*, é definido como o processo pelo qual corpos sexuais são socialmente construídos e diferenciados em categorias de identidades de gênero (Crawley et al., 2007).

explicar a variação entre o conteúdo regulatório ou instrumentos de política no nível subnacional, deixando de lado a discussão sobre as implicações de gênero de tal variação. Este estudo pretende preencher essa lacuna, analisando as múltiplas maneiras pelas quais os estados federais institucionalizam questões que estão na vanguarda das agendas políticas feministas.

Neste artigo, conduzo uma análise de conteúdo qualitativa das principais leis nacionais e subnacionais da Argentina para mapear os problemas de política subjacentes às leis e ontologias de gênero, em duas áreas de política: violência de gênero e saúde sexual e reprodutiva. Este artigo analisa como as leis, nessas áreas de política e em dois níveis de governo, representam questões de política como problemas políticos de responsabilidade do Estado (Bacchi 1999) e qual unidade de análise de gênero - ou ontologia (Ackerly et al. 2006) - eles contam para atingir grupos específicos. Os resultados deste estudo demonstram que combinações fundamentalmente diferentes, senão contraditórias, de problemas de política e ontologias de gênero coexistem na Argentina em áreas de política (horizontalmente) e níveis de governo (verticalmente). Portanto, a análise mostra que os governos atribuem diferentes direitos, papéis e possibilidades aos indivíduos de acordo com seu sexo, gênero, orientação sexual e, ocasionalmente, outras identidades que se cruzam; assim, *gendering* ao regime de cidadania de maneiras conflitantes e contraditórias em um mesmo país, em todas as áreas de política e níveis de governo. Na primeira seção, faço uma breve revisão da evolução dos regimes de cidadania de gênero na América Latina e apresento uma estrutura para a análise comparativa da violência de gênero e das políticas de saúde reprodutiva a partir de uma perspectiva de gênero. Seguindo a seção teórica, desenvolve-se a seção de metodologia e a análise dos principais achados. Concluo com uma discussão sobre a importância de se considerar as incoerências ontológicas e conceituais dentro do estado, uma vez que podem atuar como impedimentos políticos e oportunidades para abordagens de políticas públicas para igualdade de gênero, mobilização feminista e resistências conservadoras.

CONTEXTO

Regimes de Cidadania de Gênero na América Latina: Uma Breve Visão Geral

As questões de SSR e violência de gênero têm estado historicamente na vanguarda das demandas de políticas feministas. No entanto, as regulamentações dos estados em torno da reprodução, sexualidade e violência (particularmente, violência doméstica), têm estado historicamente em tensão implícita ou explícita com a confiança e o interesse dos estados em

manter o modelo de família tradicional, ocidental, nuclear e heteronormativo (a partir daí, família) como uma instituição social fundamental que regula a vida social. Na América Latina, a regulamentação do casamento, divórcio, contracepção e aborto tem sido usada por governos autoritários e democráticos em toda a região para reforçar este modelo e, particularmente, a subordinação das mulheres dentro da família (Htun, 2003). Assim, as ações do movimento feminista envolveram constante confronto e negociação em torno da regulação das relações estado-mercado-família, a distribuição de papéis de gênero no trabalho reprodutivo e de cuidado, bem como as fronteiras de uma divisão público/privado construída socialmente que traça o limites das responsabilidades dos estados (Harding e Campling, 1995). Particularmente no Cone Sul, a ascensão do movimento das mulheres desenvolveu-se em conjunto com mobilizações de massa exigindo o fim de regimes autoritários brutais. As feministas, portanto, uniram suas demandas por igualdade de gênero com a recuperação popular dos direitos de cidadania democrática (Blay e Avelar, 2017, Schumacher, 2019, Jelin, 1994). No entanto, à medida que as reformas neoliberais aprofundaram as desigualdades socioeconômicas durante a década de 1990, a maioria dos estados latino-americanos continuou a adotar políticas que reforçaram e facilitaram a subordinação das mulheres à maternidade e ao cuidado dentro da família, concedendo-lhes acesso limitado a um exercício significativo e simples de suas atividades políticas, civis e direitos sociais (Jelin, 1991, Arriagada, 2007, Jenson, 2009). Os estados latino-americanos, apesar das transições democráticas, de fato mantiveram principalmente seu papel como reguladores da ordem sexual de uma forma que perpetua a estrutura patriarcal de poder interno da família (Therborn, 2007, Jelin, 2007).

Na virada do século 21, ganhos em políticas de igualdade de gênero e sexual impulsionados por ativismos feministas e LGBTQ+ ocorreram em um contexto em que governos de esquerda e centro-esquerda chegaram ao poder. O papel desempenhado pelos feminismos latino-americanos como parte dos movimentos regionais e internacionais de direitos humanos demonstrou como algumas ideias feministas se difundem e transferem para os regimes jurídicos dos Estados, embora de forma desigual e muitas vezes contraditória (Gustá, 2008). No entanto, essas políticas são consideradas como tendo produzido resultados mistos e não alteraram significativamente as estruturas desiguais de gênero dos regimes de cidadania (Nagels, 2020, Díez, 2020, Blofield, et al., 2017, Balán e Montambeault, 2020). Assim, a pesquisa demonstra ativismos feministas e seus esforços de construção de coalizões desempenharam um papel fundamental nas mudanças políticas em nível nacional. Ainda

assim, pouco foi escrito sobre como eles foram traduzidos em estados federais e multinivelados—e como afetam as avaliações em nível nacional dos direitos de cidadania das mulheres e das minorias de gênero. A seção a seguir traça a evolução da violência baseada no gênero e das leis de SSR na Argentina.

A Violência de Gênero e as Políticas de Saúde Sexual e Reprodutiva: O Contexto Argentino

Em 1994, a Argentina adotou sua primeira lei nacional de Proteção contra a Violência Familiar (*Ley de Protección contra la violencia familiar*, Lei 24.417/94), apenas seis meses após da adoção da Convenção Inter-Americana, sobre a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra Mulheres (assim nomeada, Convenção de Belém do Pará). No entanto, no momento em que a lei 24.417 foi adotada, cinco províncias já tinham as suas próprias leis, principalmente centradas na violência doméstica ou familiar, e limitadas à prevenção e/ou sanção de danos físicos e psicológicos.⁸ Mais de uma década depois, em 2006, a Lei de proteção integral da mulher em suas relações interpessoais (*Ley de Protección Integral de las Mujeres en sus Relaciones Interpersonales*, Lei 26.485/06) foi aprovada pelo Congresso, ampliando significativamente a conceituação de violência, incluindo violência física, psicológica, sexual, econômica ou patrimonial, e violência simbólica, desta vez sob o rótulo de violência contra a mulher (VCM). Indo além da violência no seio da família, a lei ampliou os ambientes sociais nos quais a VCM ocorre a todas as relações interpessoais ocorridas nas esferas privada, pública, midiática e protege da violência “institucional” ou estatal. Em 2019, uma emenda formulada pela lei 27.501/19 incorporou o assédio de rua também na esfera pública. Embora todas as províncias tenham adotado desde então pelo menos uma lei regulando a VCM ou a violência doméstica, cinco províncias ainda aderem apenas parcialmente à lei federal 26.485 e sua versão emendada (Catamarca, Salta, San Juan, Santiago del Estero e Tierra del Fuego). Portanto, embora as duas leis nacionais que regulam a violência de gênero na Argentina tenham seguido a adoção da Convenção de Belém do Pará, a incorporação de conceituações internacionais à legislação nacional e subnacional não foi

⁸ As províncias que já possuíam leis contra a violência doméstica antes da primeira lei federal são: La Pampa 1.081 / 88, Tierra del Fuego 473/91, La Rioja 5.765 / 92, Tucumán 6.346 / 92 e Chubut 4.031 / 94. A Província de San Juan implantou uma política pública de habitação transitória para mulheres (Lei 5.554 / 86).

direta nem imediata. De fato, os formuladores de políticas nacionais poderiam contar com instrumentos subnacionais e internacionais ao formular a legislação em 1994 e 2006.

Uma discussão sobre SSR começou a surgir na esfera pública Argentina no final dos anos 1980's, assim que a cidade de Buenos Aires criou o primeiro Programa de Procriação Responsável do país (*Programa de Procreación Responsable*, 1988)⁹, rapidamente seguido pela província de La Pampa, em 1991. Se a legalização da contracepção pelo governo de Alfonsín em 1986 marcou um nítido afastamento do regime militar conservativo, a resistência de setores executivos em ambas legislaturas provincial e federal ainda era substancial. Essa resistência forçou alterações nas leis provinciais sob pressão da Igreja Católica e bloqueou o tratamento de mais de uma dúzia de iniciativas legislativas. Contudo, com quatorze províncias adotando suas próprias leis nos anos 1990 antes da lei nacional sancionada em 2002, a trajetória dos direitos sexuais e reprodutivos na Argentina pode ser pensado como tento seguido uma nítida trajetória ascendente. Impulsionada por uma grande coalizão de defesa mobilizada em torno da noção de autodeterminação sexual e reprodutiva, a adoção da legislação nacional foi percebida por seus empresários como uma forma de abordar os níveis críticos de mortalidade materna, gravidez indesejada e as taxas de infecção de HIV em adolescentes (Schufer et al. 2006). A lei de Saúde Sexual e Procriação Responsável (*Ley de salud sexual y procreación responsable*, Lei 25.673/02) e o Programa posteriormente criado enfatizam o acesso a serviços de saúde de qualidade em saúde sexual e reprodutiva, a detecção e controle de doenças sexualmente transmissíveis, HIV/AIDS, cancer de mama e genital, mas também o acesso a métodos contraceptivos “reversíveis, não abortivos e transicionais” (art.6). Desde então, um mosaico das leis provinciais se sobrepuseram com a lei nacional, da qual apenas nove províncias aderiram completamente e uma província apenas parcialmente (Petracci and Ramos, 2006). Na ausência de uma estrutura federal de referência, há ainda uma variação significativa nos conteúdos programáticos das leis provinciais (Schuster e Jurado, 2006).

⁹ Embora este projeto piloto tenha sido implementado em algumas clínicas da capital, somente em 1999 a Prefeitura legislou oficialmente para transformar o projeto em uma política de larga escala (Lei 153/99). A província de Rio Negro também implantou um Programa de Saúde Reprodutiva, de 1987 a 1996, antes da aprovação de uma lei (Lei 3.059 / 96).

O PROBLEMA DE POLÍTICA E A ONTOLOGIA DE GÊNERO: UMA ESTRUTURA PARA ANALIZAR A CIDADANIA DE GÊNERO

As diferenças legais no conteúdo das políticas entre os níveis de governo tanto na violência baseada no gênero quanto nas leis de SSR ilustram como os processos e repertórios ideacionais dos quais os atores políticos derivam os termos e significados das questões políticas podem variar ao longo do processo político (Béland, 2005). Na verdade, as leis e as políticas públicas refletem em parte os conflitos que cercam as visões dominantes dos estados sobre as causas e origens presumidas de um problema, os mecanismos pelos quais um problema é reproduzido, os indivíduos ou grupos afetados por ele e seus principais sujeitos de intervenção (Verloo e Lombardo, 2007). A perspectiva de gênero adotada neste artigo é baseada em três componentes de legislação inter-relacionados, mas conceitualmente distintos: (1) como uma questão de política é traduzida em um assunto público, ou um problema de política; e (2) quem são os sujeitos da política, e se os grupos-alvo são considerados como sujeitos de direitos na regulamentação de gênero de corpos sexuados. Por meio dessa estrutura, eu desvelo como as leis distribuem direitos e responsabilidades de maneira desigual, reproduzindo ou desafiando os modelos dominantes de existência social impostos pelos Estados a diferentes indivíduos e grupos.

Em primeiro lugar, ao formular políticas, os atores políticos estatais e não estatais se envolvem em um conflito interpretativo sobre um conjunto de normas e pressupostos, transformando uma realidade social em um problema de política, ao mesmo tempo em que se baseiam em repertórios ideacionais específicos de tempo e contexto (Béland, 2005). O conteúdo da política, o produto desse conflito, depende, portanto, de um conjunto de suposições, normas e conceitos para identificar um problema de política e traduzi-lo em um problema de política a ser tratado pelo estado. No caso da violência de gênero, o problema de política refere-se aos ambientes sociais nos quais a violência é conceituada como ocorrendo, como a família, o “espaço público”, ou como inserido em todas as interações sociais além das relações íntimas (Krizsán et al., 2007). Para as políticas de saúde reprodutiva e sexual, o problema da política está relacionado ao fato de a questão ser enquadrada como uma questão de responsabilidade individual, saúde individual ou direitos humanos.

Em segundo lugar, este artigo adota Ackerly, et al. (2006, página 6) definição de ontologia como “uma compreensão do mundo, por exemplo, o que constitui unidades

relevantes de análise (ou seja, indivíduos, gêneros, estados, classes, etnias) e se o mundo e essas unidades são constantes ou dinâmicas e capaz de ser alterado, entre outras coisas, pela pesquisa”. Esta última dimensão de análise enfoca a ontologia de gênero na qual uma política está inserida, ou sua principal unidade de análise em relação às características sexuais e de gênero de sua população-alvo. Essa compreensão da ontologia pressupõe que as visões de mundo são constituídas de unidades de análise consideradas relevantes - declaradas de forma simples, unidades de análise que são visíveis para os formuladores de políticas em primeiro lugar, e que se institucionalizam em políticas. Em outras palavras, a ontologia de gênero aqui lida com a compreensão de uma política de quem, entre os cidadãos de uma política, o estado legisla e para quais propósitos. No caso da violência de gênero, a ontologia de gênero de uma política se relaciona aos grupos de uma política como vítima e/ou perpetrador e, como resultado, os grupos de uma política tem como objetivo resolver um problema previamente identificado. A ontologia na qual cada legislação estadual está inserida revela se a política reconhece as normas de gênero subjacentes à questão e como ela cria e reproduz diferenças e desigualdades de gênero. No caso da saúde sexual e reprodutiva, a ontologia de gênero de uma política refere-se a como uma política realiza uma alocação de direitos, responsabilidades e funções aos cidadãos com base no gênero; em outras palavras, quais grupos uma política inclui como relevantes na regulação de comportamentos sexuais e (não) reprodutivos, e em que ambiente social eles supostamente possuem e expressam tais comportamentos.

METODOLOGIA

Este artigo analisa a legislação argentina em nível provincial (23 províncias e a Cidade de Buenos Aires) e nacional por meio da análise de conteúdo de 51 documentos legais em vigor em duas áreas de política: violência de gênero e saúde sexual e reprodutiva. Na primeira área de política, incluo a violência intrafamiliar e doméstica, a violência contra as mulheres e as leis de “violência de gênero”, e na segunda, incluo a procriação responsável, saúde sexual e reprodutiva e leis de paternidade/maternidade responsáveis. Usando o software MAXQDA, codifico cada documento legal e os classifico em diferentes problemas de política e ontologias de gênero. Essa estratégia empírica é vantajosa, pois permite uma análise empírica sistemática do conteúdo da política e considera as múltiplas camadas de legislações em um estado federal. Apesar de suas vantagens, essa abordagem metodológica não é perfeita. Embora eu me concentre principalmente na conceituação de problemas de política e ontologias de gênero,

não faço uma análise da definição ou conceituação de questões, quadros de políticas (Bacchi, 1999), nem analiso elementos de implementação de políticas.

RESULTADOS

Leis de violência baseada no gênero

Três modelos de problemas de política são destacados entre as leis provinciais atualmente em vigor: violência intrafamiliar, violência nas esferas pública e privada e violência em todas as relações interpessoais. A violência intrafamiliar ocorre entre membros de um grupo familiar—cujos limites às vezes variam entre parentesco consanguíneo e não consanguíneo. Enquanto as duas primeiras categorias dependem de construções sociais preexistentes dos estados em torno da divisão pública/privada, a terceira elimina inteiramente essa distinção e desloca o problema de política para abranger todas as relações interpessoais. Ainda assim, para analisar de forma significativa o problema da política a partir de uma perspectiva de gênero, também observamos como esses ambientes estão relacionados às ontologias de gênero, observando os assuntos de política ou unidades de análise. A

legislação que regulamenta os comportamentos violentos contra as mulheres, diferentes graus de reconhecimento das normas de gênero e da dinâmica de poder que as sustentam e reproduzem. Com base na análise, emergem quatro categorias de ontologias de gênero: cegueira de gênero, abordagem mulher-vítima, perspectiva de gênero e perspectiva interseccional. A primeira categoria, “cegueira de gênero”, como o próprio nome revela, é baseada em uma suposição liberal de cidadania universal e não reconhece a existência de relações de poder desiguais de gênero em atos de violência ocorridos em diferentes ambientes contra as mulheres. A categoria “mulher-vítima” inclui leis que não problematizam a questão da violência como decorrente de normas de gênero que configuram e reproduzem padrões de masculinidade violenta. Ao contrário, as leis que adotam essa abordagem tendem a essencializar as mulheres como naturalmente passivas e enfatizar em diferentes graus, implícita ou explicitamente, os homens como naturalmente violentos.

Outras leis evitam explicações essencialistas e consideram a violência de gênero como um problema social relacionado à dominação patriarcal das mulheres pelos homens (O’Toole et al., 2007). As políticas no modelo da “perspectiva da violência de gênero” reconhecem de fato a existência de desigualdades de gênero e relações desiguais de poder em atos de violência; contudo, também fundamentam sua ontologia de gênero no reconhecimento das

mulheres como principais, senão apenas possíveis, vítimas de atos de violência. No entanto, desenvolvimentos mais recentes na teoria feminista e ativismo, incluindo feminismos interseccionais, enfatizaram os limites das abordagens centradas no gênero e rejeitaram os entendimentos da violência de gênero independentemente de outras estruturas de opressão, incluindo colonialismo, capitalismo, racismo ou heterossexismo (Crenshaw, 1990, Carastathis, 2014). Feministas interseccionais e escolas de pensamento descoloniais da América Latina realmente desafiam as abordagens de gênero à violência com base em uma compreensão universal das experiências das mulheres—que obstruem as realidades das mulheres de cor, pobres, deficientes ou experiências individuais LGBTQ+. Eles enfatizam como a localização social além das posições dentro das relações patriarcais de dominação moldam a violência e a vitimização, situando a VCM e outras minorias de gênero e sexuais na interseção de múltiplas estruturas de opressão, incluindo sexismo, racismo, colonialismo e capitalismo (Creek e Dunn, 2011). A categoria de “sujeito interseccional”, portanto, inclui leis que reconhecem, pelo menos em certa medida, os efeitos diferenciados da violência patriarcal contra diferentes grupos de mulheres, de acordo com sua classe, raça e idade. A Figura 1 abaixo ilustra as diferentes combinações de problemas de política e ontologias de gênero nas leis provinciais e como eles se relacionam com as nacionais (Lei 24.417/94 e Lei 26.485/06).

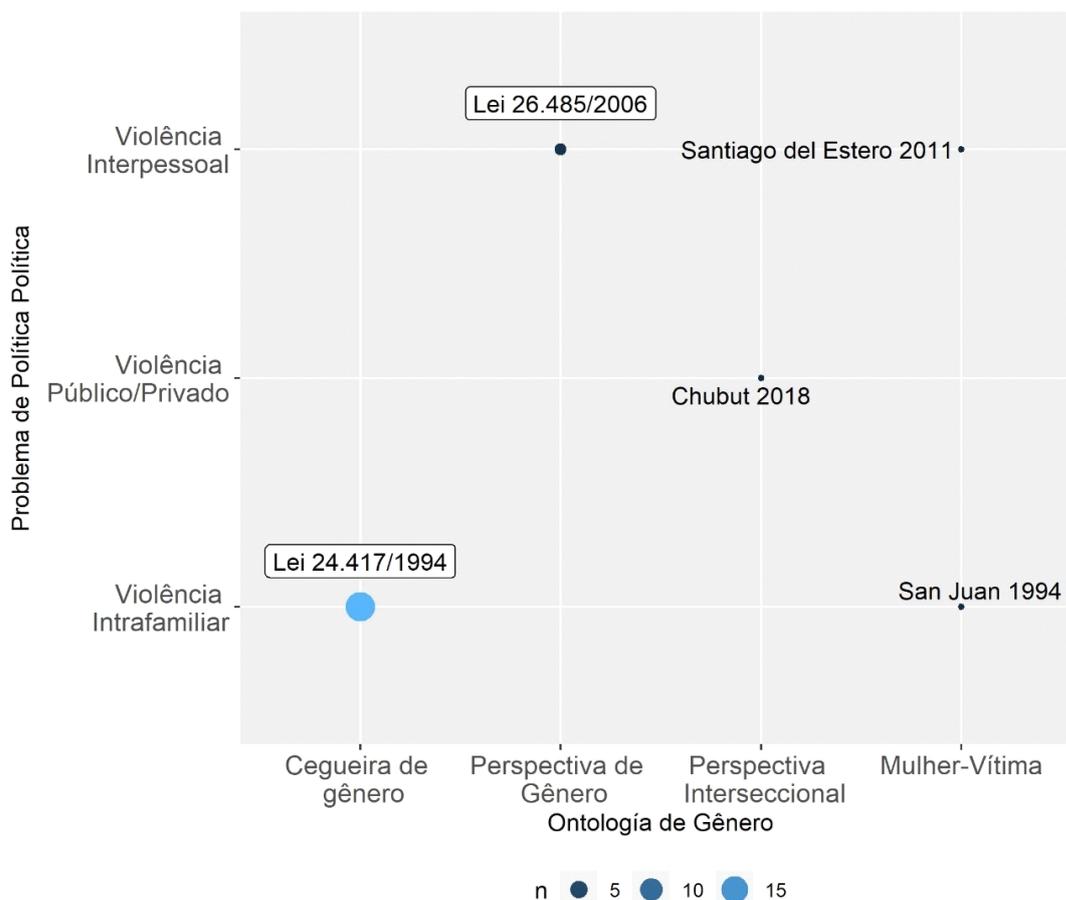


Figura 1: Problemas de Política de Violência de Gênero e Modelos de Ontologia de Gênero

Embora a Lei 26.485/06 reconheça a VCM como o produto da dinâmica de poder desigual de gênero e ocorrendo em todas as relações interpessoais, a Figura 2 ilustra que a maioria das leis provinciais (doze) regulam a violência intrafamiliar, visando por meio da igualdade formal "todos os membros da unidade familiar" e desconsiderando as normas de gênero e as dinâmicas de poder características da violência por parceiro íntimo dentro das famílias. Apenas uma província, San Juan (Lei 6.542/94), adota uma lei de violência intrafamiliar combinada com uma ontologia de gênero mulher-vítima. Embora reconheça a propensão das mulheres a experimentar violência dentro da família, esta ontologia "mulher-vítima universal" perpetua uma visão essencialista do sexo, portanto, impede a masculinidade violenta do problema político como fonte de violência de gênero. Este quadro exclui a possibilidade de mulheres exercerem violência de gênero e de

indivíduos não binários e trans, bem como crianças, serem vítimas (Poggi, 2019).¹⁰ A província patagônica de Chubut (Lei XV N36/18) é a única que reconhece explicitamente a violência de gênero contra mulheres, meninas e adolescentes, bem como membros da comunidade LGBTIQ+, e situa o problema político nas esferas pública e privada. Curiosamente, a lei também regula “violência política” e “violência por preconceito”, que abrangem respectivamente ações contra as mulheres na política e rejeição ou ações preconceituosas contra as expressões sexuais e corporais não binárias e de gênero. Apesar de algumas pequenas variações, apenas duas províncias estão atualmente harmonizadas com a abordagem da lei federal e regulam a violência de gênero contra as mulheres em todas as relações interpessoais (Leis de Neuquén 2.212/99 e 2.786/11 e Lei de Salta 7.888/15).

Leis de Saúde Sexual e Reprodutiva

A categorização dos problemas de política para as políticas de SSR adotadas aqui se baseia na análise de Meng (2006). Com base nos títulos das políticas, ela identifica quatro temas principais de políticas: saúde sexual, saúde reprodutiva, maternidade responsável/procriação paterna, e planejamento familiar integral. Ainda, a fim de distinguir entre saúde e abordagens centradas nos direitos, e para analisar a ontologia de gênero como uma dimensão separada, mas inter-relacionada, identifiquei três problemas de política: saúde reprodutiva/procriação responsável, direitos reprodutivos/planejamento familiar, direitos sexuais e sexuais e reprodutivos. A saúde reprodutiva/procriação responsável e os modelos de direitos reprodutivos/planejamento familiar podem ser distinguidos por seu enraizamento em uma linguagem de direitos, mas unidos por seu entendimento comum das funções reprodutivas. Embora ambas as abordagens reconheçam o direito de decidir livremente sobre parâmetros reprodutivos, como número e sequência de filhos, seja por motivos de saúde ou por meio de um discurso de direitos humanos, ambas naturalizam a reprodução como objetivo universal.

A categoria dos direitos sexuais e reprodutivos, entretanto, reconhece a autonomia reprodutiva além do tempo e da sequência dos filhos. É importante ressaltar que, em oposição à saúde reprodutiva, o modelo de direitos sexuais e reprodutivos envolve sexualidade não reprodutiva—o que Brown

¹⁰ O termo “vítima” é empregado em referência à terminologia presente na legislação, em oposição ao termo sobrevivente.

(2006) chamaria de “direitos (não) reprodutivos”. Assim, inclui os direitos sexuais como componentes somáticos, emocionais, intelectuais e sociais dos seres humanos. Os direitos reprodutivos neste modelo vão além da contracepção e incluem tópicos como maternidade e bem-estar da paternidade, contracepção, ciclos hormonais, gravidez, parto, amamentação, período pós-natal. As políticas que adotam esse referencial consideram, portanto, a remoção permanente da capacidade reprodutiva por meio do acesso a métodos anticoncepcionais cirúrgicos (vasectomia e laqueadura). Uma abordagem integral dos direitos sexuais e reprodutivos, que agregaria uma dimensão aos anteriores e promoveria o direito ao aborto legal além da prevenção da gravidez indesejada,¹¹ é excluída por inexistente. Ainda assim, a terceira abordagem dos direitos sexuais e reprodutivos implica expandir, em diferentes graus, um modelo de “planejamento familiar” que enfoca a autonomia dentro de uma família dominante e paradigma reprodutivo, para a incorporação de novos espaços de direitos de cidadania sexual, juntamente com a criação de sujeitos-cidadãos sexuais (Richardson e Turner, 2001). Além disso, os dois modelos baseados em direitos incluem a educação sexual e a prevenção da violência sexual como componentes integrais da SSR e dos direitos. Assim, uma das distinções mais importantes entre esses quatro modelos é se as políticas buscam saúde pública e controle populacional (modelo de saúde reprodutiva/procriação responsável), autonomia reprodutiva limitada dentro de um determinado modelo familiar (modelo de direitos reprodutivos/planejamento familiar) ou conceituar a unidade familiar como um dos diferentes meios para o bem-estar sexual e (não) reprodutivo individual (abordagens baseadas em direitos para a saúde sexual e reprodutiva) (Montaño, 2007).

Os diferentes tipos de ontologias de gênero identificados por meio da análise são representados pelo eixo x da Figura 2. Embora todas as leis assumam a SSR com base nas relações heterossexuais entre homens e mulheres, os papéis e responsabilidades de gênero no trabalho reprodutivo são enquadrados de forma diferente nas políticas. O primeiro modelo não problematiza as diferenças de gênero em suas populações-alvo (modelo de cegueira de gênero), o segundo trata as mulheres como as únicas responsáveis pelo trabalho reprodutivo (mulheres em modelo em idade reprodutiva), a terceira abordagem centra-se em

¹¹ Antes da sua legalização até a semana 14 da gravidez em 2020 (Lei 27.610/20), o aborto foi parcialmente descriminalizado no Código Penal da Argentina (1921) e na jurisprudência (Decisão da Suprema Corte F.A.L de 2012) em caso de estupro e perigo para a vida da mulher e/ou saúde.

casais heterossexuais dentro de uma família tradicional modelo (casal heterossexual/modelo de família), e o último reconhece a necessidade de transformar os papéis de gênero no que diz respeito ao trabalho reprodutivo por meio do envolvimento dos homens no trabalho reprodutivo (perspectiva de gênero no modelo de casal heterossexual).

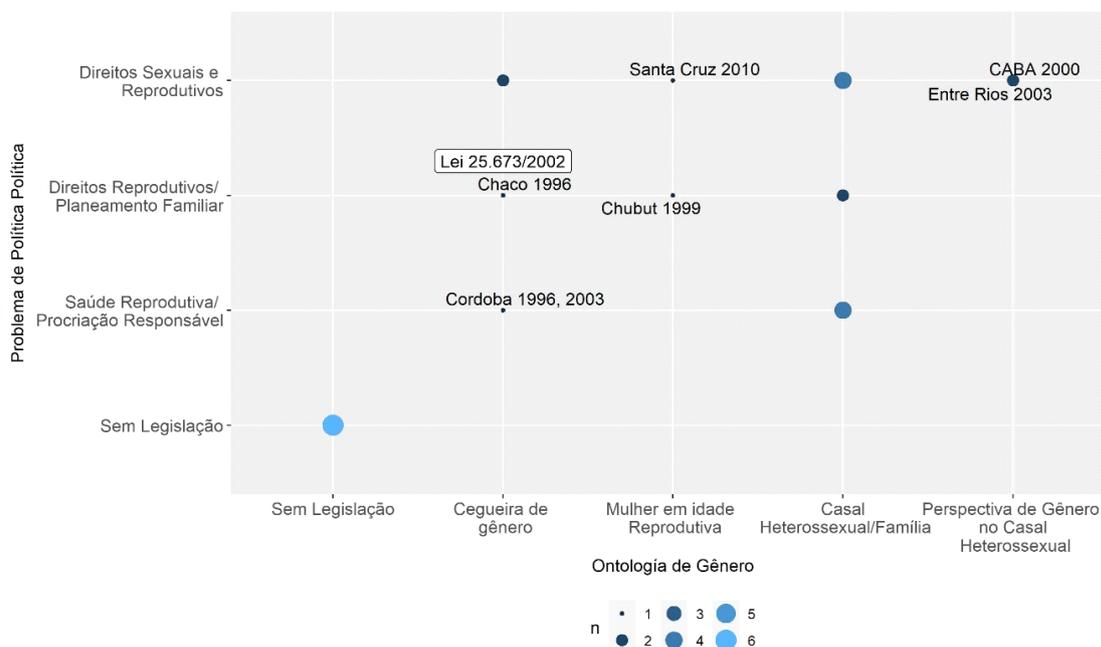


Figura 2: Problemas de Política de SSR e Modelos de Ontologia de Gênero

A Figura 2 mostra, além do fato notável de que seis províncias atualmente carecem de uma lei de SSR em nível provincial, que existe uma ampla variação subnacional nos problemas de política e ontologias de gênero. A lei nacional, apesar de estar embutida no direito à saúde reprodutiva, é cega às normas de gênero e à divisão desigual de responsabilidades no trabalho reprodutivo entre os sexos. Além disso, a maioria das leis se refere principalmente aos casais heterossexuais e suas famílias, como principais sujeitos de direitos. A lei da Cidade de Buenos Aires (CABA) é centrada em torno da SSR entre casais heterossexuais, mas ainda reconhece responsabilidades de gênero desiguais no trabalho reprodutivo, promovendo a participação dos homens em diferentes etapas do processo reprodutivo (art.4 (d)). Duas províncias incluem em suas leis o direito de acesso ao aborto legal (Buenos Aires 13.066/03 e Chubut Lei XV-N14/10), além da prevenção do aborto inseguro. Apesar de ser baseada em um modelo de direitos reprodutivos, a Lei 4.545/99 de

Chubut visa principalmente as mulheres em idade reprodutiva, mas também as crianças e o desenvolvimento geral da família (art.1 (b)).

Embora treze províncias estejam inseridas em estruturas baseadas em direitos, a inclusão do direito à vida desde a concepção em algumas leis mina o reconhecimento da autonomia corporal e reprodutiva das mulheres, reforçando os modelos reprodutivos e centrados na família. A Lei 7.311/04 de Salta

inclui o direito à vida desde a concepção e busca explicitamente prevenir o acesso ao aborto legal por meio da “conscientização pública” baseada na retórica antiaborto. Uma lógica semelhante está presente na Lei 5.133/99 de Jujuy, que enfatiza fortemente a procriação responsável e promove ativamente a adoção de crianças em caso de infertilidade (art.3 (f)).

ANÁLISE

Incoerências de Política: Desafios e Oportunidades para Regimes de Cidadania de Gênero

Pesquisas conduzidas em diferentes contextos federais mostraram que uma trama jurídica subnacional pode inibir os resultados que uma política deve produzir. Como resultado, o federalismo pode territorializar o acesso às políticas públicas e restringir os direitos de cidadania das minorias de sexo e gênero (Vickers, Grace and Collier, 2020, Bohn, 2020). Consistentemente com pesquisas anteriores, este estudo mostra que as incoerências em relação aos problemas de política e representações de gênero dos papéis, responsabilidades e direitos sociais dos cidadãos são proeminentes tanto horizontalmente (entre políticas) quanto verticalmente (entre níveis de governo). Enquanto os governos nacionais e subnacionais na Argentina estejam cada vez mais incorporando uma linguagem de direitos para desenvolver problemas e assuntos de política, a variação em seus quadros ontológicos e conceituais ainda é ampla. Este estudo também revela que algumas leis, quando orientadas para a integridade da unidade familiar sobre a cidadania e os direitos humanos, também podem funcionar contra o progresso feito em direção à igualdade de gênero transformadora em outra área de política. O uso do direito à vida desde o momento da concepção nas leis de violência de gênero é um exemplo dessas contradições e distorções ao direito à vida sem violência, conforme entendido na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Por exemplo, a província de Tucumán (Lei 7.029/00) sobre violência doméstica consagra a proteção de todos os membros da família desde o momento da concepção em sua lei de violência doméstica,

dificultando o desenvolvimento de políticas integrais de saúde sexual e reprodutiva na província.

Embora a multiplicação de locais de políticas dentro dos estados possa às vezes multiplicar os pontos de acesso ao estado, a sobreposição de políticas não implica que as instituições do estado sejam igualmente abertas às necessidades dos cidadãos e, especificamente, reconheçam todas as diversidades sexuais e de gênero como sujeitos de direitos em todas suas relações interpessoais. Nesse sentido, os regimes subnacionais que são amplamente incoerentes com os instrumentos nacionais e

internacionais podem afetar a implementação de políticas nas práticas dos agentes do Estado, bem como restringir interpretações judiciais e limitar direitos, como mostrado no caso das leis de agressão sexual da Índia (Viens e Avoine, 2020). No entanto, os resultados deste estudo também sugerem que as interações de políticas podem, em casos específicos, funcionar no sentido inverso; por exemplo, a incorporação da violência institucional, obstétrica e reprodutiva nas leis que enfrentam a violência de gênero pode fornecer apoio jurídico às leis de saúde sexual e reprodutiva. Da mesma forma, algumas leis de direitos sexuais e reprodutivos incorporam a prevenção da violência sexual de uma forma que seja coerente com a legislação de violência de gênero.

Até que ponto o uso de uma linguagem de direitos ressoa com os princípios da igualdade de gênero também depende do enquadramento desses direitos e de sua justaposição significativa em uma mesma política ou lei. A lei da província de Jujuy 5.133/99 inclui, por um lado, a educação sexual nas escolas baseada nos princípios de “autocuidado, valorização e amor pela vida, dignidade das pessoas e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis” (art. 4),¹² assegurando, por outro lado, o direito dos pais de excluir seus filhos do programa. Nesse sentido, a lei concede à família autoridade final sobre a educação sexual dos filhos, ao mesmo tempo que define as responsabilidades do Estado por meio de uma linguagem contaminada por imperativos morais e normas de gênero. Uma tensão semelhante pode ser encontrada na Lei 6.433/96 de Mendoza, que enfatiza simultaneamente os direitos das mulheres à saúde e à não discriminação protegidos pela CEDAW, ao longo da proteção

¹² Tradução pela autora de “autocuidado, la valoración y el amor por la vida, la dignidad de las personas y prevención de enfermedades de transmisión sexual” (art. 4, Lei 5.133/99).

da vida desde a concepção e do desenvolvimento integral da família (art. 1) Assim, este estudo mostra que o conteúdo e o enquadramento de uma área de política podem limitar e melhorar o desenvolvimento de outra—em diferentes níveis de governo. Em qualquer caso, a incoerência ontológica e conceitual pode enviar "mensagens misturadas, muitas vezes confusas e contraditórias" tanto para os cidadãos quanto para os implementadores de políticas, como Harding e Campling (1995, xii) corretamente sugeriram.

OBSERVAÇÕES FINAIS: IMPLICAÇÕES E FUTURAS VIAS DE PESQUISA

Este estudo une sua voz à crescente bolsa de estudos sobre gênero e federalismo e afirma a importância da governança multinível na formação de regimes de cidadania de gênero. As maneiras pelas quais as questões de política são conceituadas, construídas como problemas de política e fundamentadas em ontologias de gênero específicas, revelam tanto sobre alguns dos sucessos dos

movimentos feministas em empurrar os Estados a abordar as desigualdades de gênero, quanto sobre os padrões de exclusão da simples cidadania que a incoerência jurídica se reforça em relação aos diferentes grupos de mulheres, em função do gênero, mas também da identidade e orientação sexual, idade, deficiência, raça, classe social (Mogollón, 2004, Shepard, 2004)—e, como demonstra esta análise, do território administrativo em que vivem.

Os resultados desta análise também sugerem que se recomenda cautela ao agrupar “políticas com perspectiva de gênero” para análise empírica, destacando as diferenças ontológicas e conceituais fundamentais entre elas na Argentina. Considerando as implicações potenciais de tais variações conceituais e ontológicas, pode se tornar problemático, se não contraproducente, analisar políticas sob um quadro de política comum, assumindo um regime de cidadania uniforme para mulheres e minorias de gênero em estados federais e/ou multiníveis. No entanto, embora as conclusões tiradas deste documento permaneçam limitadas a leis escritas, mais pesquisas são necessárias para compreender se e em que condições essas diferenças são importantes para a implementação de políticas e resultados. Uma implicação importante relaciona-se com a articulação de discursos contestadores e mobilizações em torno das questões da violência relacionada ao gênero e SSR. Acredita-se que a expansão da cidadania sexual por meio do crescente reconhecimento dos direitos sexuais tenha realmente desencadeado uma crescente “cidadania religiosa”, com o objetivo de limitar o alcance dos avanços do movimento feminista (Vaggione, 2017). Particularmente

no caso dos direitos sexuais e reprodutivos, setores religiosos conservadores têm usado diferentes mecanismos legais para restringir a implementação de políticas (Morán Faúndes, 2015). Esta análise, portanto, mostra a incorporação altamente desigual de demandas feministas pelos estados e os desafios associados à sobreposição vertical de políticas que podem, simultaneamente, e em diferentes níveis de governo, reforçar a opressão das mulheres dentro das instituições patriarcais, ao mesmo tempo que pretendem transformá-las.

No entanto, não devemos presumir que a homogeneização de políticas leva inerentemente a melhores resultados de políticas. A homogeneidade não acarreta um conteúdo legislativo que responda às demandas feministas por igualdade, visto que as desigualdades de gênero persistem mesmo em estados altamente centralizados. Considerando os debates e divergências existentes, inclusive dentro do movimento feminista, a respeito de quais conceituações de gênero, violência, família, reprodução, sexualidade e sexo elas desejam ver refletidas em marcos políticos, as negociações constantes em torno das abordagens conceituais e ontológicas relevantes criam tensões em torno da qual os movimentos feministas e LGBTQ + podem se mobilizar (Harding e Campling, 1995). No entanto, ainda não está claro até que ponto o conteúdo dessas leis é realmente importante para as mobilizações sociais a favor e contra a igualdade de gênero em nível local e nacional. Embora a pressão de cima para baixo, a difusão ou o aprendizado de políticas possam funcionar nessa direção, os governos subnacionais, como algumas províncias da Patagônia na Argentina demonstram, podem às vezes desafiar as narrativas nacionais sobre sexo, gênero e igualdade e ser mais responsivos às abordagens feministas locais.

REFERÊNCIAS:

VICKERS, J., GRACE, J. AND COLLIER, C. N. Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2020.

FRANCESCHET, S. AND PISCOPO, J. M. Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile. Publius: The Journal of Federalism. 1, 43, 2012.

PISCOPO, J. M. Female leadership and sexual health policy in Argentina. Latin American Research Review. 1, 49, 2014.

LOPREITE, D. The federal restriction of womens rights: Argentinas politics on abortion and contraception. In: Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2020. 15 212-226.

SCHUSTER, G. AND JURADO, M. G. Análisis comparativo de la legislación nacional y provincial en materia de salud sexual y reproductiva. In: La política pública de salud y

derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: 2006.

BEER, C. Making abortion laws in Mexico: Salience and autonomy in the policymaking process. *Comparative Politics*. 1, 50, 2017.

RUIBAL, A. Federalismo e Implementacion del Aborto Legal a nivel provincial en la Argentina, Fallo FAL, Salta. (Federalism, Two-Level Games and the Politics of Abortion Rights Implementation in Subnational Argentina, Salta). *Reproductive Health Matters*. 54, 26, 2018.

BEER, C. Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. 4, 24, 2017.

SMULOVITZ, C. Legal inequality and federalism: domestic violence laws in the Argentine provinces. *Latin American Politics and Society*. 3, 57, 2015.

BOHN, S. National law and territorialized public policy goods: The violence against women law in Brazil. In: *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*

International Handbooks on Gender. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020.

HARDING, L. F. AND CAMPLING, J. *Family, State and Social Policy*. London: Macmillan Education, Limited, 1995. 276.

HTUN, M. *Sex and the state: abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge, United Kingdom Cambridge University Press, 2003.

BLAY, E. A. AND AVELAR, L. *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil, Chile: a construção das mulheres como atores políticos e democráticos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2017.

SCHUMAHER, S. *25 anos. AMB, Transformando o Mundo pelo Feminismo*. Rio de Janeiro: Articulação de Mulheres Brasileiras. 2019.

JELIN, E. ¿Ante, de, en, y? *Mujeres, derechos humanos*. *América Latina Hoy*. 9, 1994.

JELIN, E. *Family, household, and gender relations in Latin America*. London: Kegan Paul International, 1991. 229.

ARRIAGADA, I. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007.

JENSON, J. Lost in translation: The social investment perspective and gender equality. *Social politics*. 4, 16, 2009.

THERBORN, G. *Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI*. In: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 1 31-59.

JELIN, E. *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales*. In: *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 4 93-121.

NAGELS, N. *Gender and Conditional Cash Transfers. Shifting the Citizenship Regime in Bolivia? In: Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.

- DÍEZ, J. The Record of Latin America's Left on Sexual Citizenship. In: Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020. 10 252-279.
- BLOFIELD, M., EWIG, C. AND PISCOPO, J. M. The reactive left: Gender equality and the Latin American pink tide. *Social Politics*. 4, 24, 2017.
- BALÁN, M. AND MONTAMBEAULT, F. Legacies of the Left Turn in Latin America: The Promise of Inclusive Citizenship. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2020.
- GUSTÁ, A. L. R. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales*. 16, 12, 2008.
- BÉLAND, D. Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*. 1, 39, 2005.
- VERLOO, M. AND LOMBARDO, E. Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In: Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. New York: CEU Press, 2007.
- SCHUFER, M., MARTELLINI, P. AND MOSCOVICH, L. Los pediatras y la ley de salud reproductiva. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 2 47-66.
- PETRACCI, M. AND RAMOS, S. La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). 2006.
- SCHUSTER, G. AND JURADO, M. G. Análisis comparativo de la legislación nacional y provincial en materia de salud sexual y reproductiva. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 1 17-46.
- KRIZSÁN, A., et al. Domestic Violence: A Public Matter. In: Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. New York: CEU Press, 2007. 309
- ACKERLY, B. A., STERN, M. AND TRUE, J. Feminist methodologies for international relations. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.
- CRAWLEY, S. L., FOLEY, L. J., & SHEHAN, C. L. (2007). *Gendering bodies*. Rowman & Littlefield Publishers.
- BACCHI, C. L. Women, policy, and politics: the construction of policy problems. London: Sage, 1999. 242.
- O'TOOLE, L. L., SCHIFFMAN, J. R. AND EDWARDS, M. L. K. Gender violence: interdisciplinary perspectives. 2nd ed. New York: New York University Press, 2007.
- CRENSHAW, K. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*. 43, 1990.
- CARASTATHIS, A. The concept of intersectionality in feminist theory. *Philosophy Compass*. 5, 9, 2014.
- CREEK, S. AND DUNN, J. L. Rethinking gender and violence: Agency, heterogeneity, and intersectionality. *Sociology Compass*. 5, 5, 2011.

- POGGI, F. Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho. Cuadernos de Filosofía del Derecho. 42, 2019.
- MENG, G. Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable argentina: ¿una política de género? In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 4 93-112.
- BROWN, J. De cuando lo privado se hace público, o de cómo se construyen las políticas sobre sexualidad y (no)reproducción. El caso de Mendoza. In: La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2006. 6 131-156.
- RICHARDSON, E. H. AND TURNER, B. S. Sexual, intimate or reproductive citizenship? Citizenship studies. 3, 5, 2001.
- MONTAÑO, S. El sueño de las mujeres: democracia en la familia. In: Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. 3 77-90.
- VIENS, C. AND AVOINE, P. A. Indian federalism and violence against women: A complex web of power relationships. In: Handbook on Gender, Diversity and Federalism. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2020. 21 306-320.
- MOGOLLÓN, M. E. Cuerpos diferentes: Sexualidad y reproducción en mujeres con discapacidad. In: Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2004. 11 153-164.
- SHEPARD, B. Pecado y derechos humanos: La falta de ciudadanía sexual de la juventud. In: Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2004. 10 141-152.
- VAGGIONE, J. M. La Iglesia Católica frente a la política sexual: la configuración de una ciudadanía religiosa. Cadernos pagu. 50, 2017.
- MORÁN FAÚNDES, J. M. El desarrollo del activismo autodenominado " Pro-Vida" en Argentina, 1980-2014. Revista mexicana de sociología. 3, 77, 2015.

Enviado em janeiro de 2021

Aprovado em fevereiro de 2021

Informação da Autora

Nome da primeira autora: Rose Chabot

Afiliação Institucional: Universidade McGill. Doutoranda em Ciência Política. Este estudo é financiado pelo Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas do Canadá (SSHRC)

E-mail: rose.chabot@mail.mcgill.ca

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1941-3679>

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6116546564115160>