

Volume 06 | Número 11 | Janeiro - Julho 2017



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Feminismos, Gênero  
e Relações Internacionais





# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

**EXPEDIENTE V. 6, N. 11 – jan./jun., 2017**

**Editores:**

Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)

Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

**Equipe Monções:**

Gracia Sang A Yang Lee

Paulo Cesar dos Santos Martins

**Capa:** Maíra Espíndola

**Diagramação e Edição da Capa:** Gracia Sang A. Yang Lee

**Logomarca:** Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

**Conselho Editorial:**

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)

Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)

Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)

Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)

Me. Douglas Policarpo (UFGD)

Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)

Dr. João Nackle Urt (UFGD)

Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)

Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)

Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)

Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Dra. Simone Becker (UFGD)

Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)

Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

### **Conselho Consultivo:**

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)  
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)  
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)  
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)  
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)  
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)  
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)  
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)  
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)  
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)  
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)  
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)  
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)  
Me. Katuscia Moreno Galhera (UNICAMP/PENN STATE)

**Diagramação:** Paulo Cesar dos Santos Martins

**Editoração:** Paulo Cesar dos Santos Martins

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**ISSN: 2316-8323**

**Contato:**

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais  
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460  
E-Mail: [revistamoncoes@ufgd.edu.br](mailto:revistamoncoes@ufgd.edu.br)



## **ABERTURA: DOSSIÊ “FEMINISMOS, GÊNERO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS”**

*Nosso feminismo é vivencial.*

A cada onze minutos uma mulher é estuprada no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Muitas sofrem “estupro corretivo” por sentirem desejo sexual por outras mulheres. A cada dia, acontecem sete feminicídios (MAPA DA VIOLÊNCIA, 2015). Dois terços deles tiram a vida de mulheres negras. O número de homicídios de mulheres brancas diminuiu quase 10% entre 2003 e 2013 (idem).

Valdecir Nascimento. Sônia Guajajara. Nilce de Souza Magalhães. Carolina Maria de Jesus. Clarice Lispector. Ochy Curiel. Angela Davis. Sampat Pal Devi. Amelia Mary Earhart. Shahla Sherkat. Simone de Beauvoir. Maria Galindo. Betty Davis. Chimamanda Ngozi Adichie. Virginia Wolf. Leila Khaled. Dandara dos Santos<sup>1</sup>. O feminismo é nossa resposta aos constantes massacres, abusos e distorções que acometem nossas sociedades. Mas, o que posso eu<sup>2</sup> – mulher branca, trabalhadora, acadêmica, de classe média, bissexual, com filhx, falante da língua do colonizador – escrever sobre uma realidade de opressões da qual percebo apenas os fragmentos?

Para harmonizar-me com a inspiração, afinal, é uma grande responsabilidade redigir as primeiras palavras de um documento que reúne as vozes dissonantes das Relações Internacionais (RI) – uma área tão jovem, mas tão conservadora –, acesso uma agenda não convencional. Nela não estão

---

<sup>1</sup> Dandara dos Santos é o nome do coletivo de gênero da Faculdade de Direito e Relações Internacionais, ligado à Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR-UFGD). O nome é uma homenagem e chamado à justiça pela pessoa violentamente morta por crime de transfobia e faz alusão à quilombola de Palmares.

<sup>2</sup> A escolha pelo uso da primeira pessoa do singular representa um desejo de transgredir a impessoalidade dos escritos científicos, bem como a divisão moderna e colonial entre razão e emoção.



inscritos os temas “quentes”, mas a ação coletiva de mulheres índias, putas e lésbicas no ano de 2014: uma agenda feminista, não apenas um conjunto de pautas, mas uma agenda impressa e ilustrada (a começar por um calendário menstrual), distribuída como meio de arrecadar fundos para o movimento *Mujeres Creando*. Um instrumento de luta, para nos lembrar que não estamos sozinhas, “que somos muitas as loucas que juntas queremos reinventar o mundo...”.

Em uma página de setembro – data que esperamos ansiosamente em mais de um ano de preparação até concluir e divulgar o Dossiê “Feminismos, Gênero e Relações Internacionais” –, Karina Aranda escreve: “Nosso feminismo é *vivencial*”. Isso acende uma fagulha.... Leio uma, duas, três, dez vezes: Nosso feminismo é *vivencial*. Nosso feminismo é *vivencial*. Nosso feminismo é *vivencial!* Vi...ven...ci...al... Continua: “o construímos dia-a-dia mulheres rebeldes e heterogêneas que criamos e recuperamos nossos conhecimentos; que revalorizamos a natureza e a defendemos; que buscamos a transformação da sociedade a partir de uma perspectiva holística, profunda e libertadora”.

Intensas palavras de uma mulher que provavelmente pouco ou nenhum significado teria entre aqueles que se distinguem como teóricos, muito menos entre os pertencentes ao seletivo grupo das RI – a ciência dos civilizados ou, melhor, que estuda os povos suficientemente civilizados para se constituírem na forma de estados, na compreensão de Beier (2005) e Urt (2016). A frase me toma, fica vagando pela minha mente... o *feminismo*... é... *vivencial*. Logo, imagino que ele se alimenta das nossas experiências e da nossa relação com a vida, com as pessoas que vieram antes e virão depois de nós: ocupando as ruas, resistindo no cotidiano, insistindo nos seus desejos ou escrevendo livros. Olho os rostos das mulheres na capa do Dossiê: tanta luta... e recordo de tantas outras... fico imaginando o que viveram...

Até que me olho de dentro e relembro o conjunto de opressões que se amontoam sobre esse corpo que se convencionou chamar *de mulher*: as muitas vezes em que fui silenciada – cortada, mesmo – por falas de homens em reuniões e nas mais diferentes atividades acadêmicas; as milhares de outras situações em que sugeriram que eu *cuidasse* da secretaria, fazendo atas, relatórios técnicos e



outras ações que exigem organização, empenho e pouco pensamento; a exigência velada de perfeição em todas as esferas da vida; a desconfiança permanente e ilimitada de minha incapacidade física e intelectual; as piadas machistas, heteronormativas e a difamação sobre o *meu* comportamento, as *minhas* roupas, a *minha* sexualidade e tantas outras performances que dizem respeito ao *meu* direito de decidir sobre o corpo que habito; os anos a fio que carrego como bulímica; os jantares de trabalho, que terminam em “dorme comigo?”; a carreira atrapalhada pela imposição de um “companheiro”; a necessidade de incorporar muitas das características atribuídas ao masculino a fim de transitar no espaço universitário; o sorriso amarelo que disfarçou as cantadas de corredor e a raiva abafada; o desprestígio por pesquisar um “tema de mulheres”; as jornadas triplas e em mais de um trabalho para pagar as contas, somadas ao desafio de ser uma educadora em um país periférico; o burocratismo que legitimou a permanência de uma bibliografia masculina e masculinizante em cursos de graduação; a crueza com ares de gentileza que abafou meu desejo de mudança em infinitos momentos; o programa de pós-graduação que acredita ser privilégio o direito à licença-maternidade; os quilos de remédios entorpecentes que tive que tomar para abafar a cólica em um dia de aula ou apresentação de trabalho em eventos; as exigências por seguir um padrão de produtividade criado à imagem e semelhança do homem, independentemente do meu estado, da minha estafa ou puerpério; a maneira dissimulada em que os colegas me deram os pêsames quando decidi adiar a pós-graduação por motivos pessoais, como uma gestação; os baixos salários “de mulher” que, afinal, “não precisa sustentar uma casa”, mesmo que dependa apenas de mim a sua manutenção...

...e, entre as muitas outras vivências que me relembram sobre o quanto o feminismo é importante, a mais recente é também a mais incômoda e urgente: a maternidade. Sinto como se as mães fossem invisibilizadas na universidade. Lembro da ideia sobre como as RI silenciam as temáticas de gênero, como se elas não existissem... Algo parecido se passa com a relação entre maternidade e academia. São muitos os não-ditos e as opressões persistem: meu peito, por exemplo, virou piada – o fato de amamentar em público diante de colegas e estudantes, ou o vazamento do leite que deixa marquinhas na blusa, fez de mim



“a mulher dos seios públicos”. Apesar de todos enxergarem muito bem meus peitos, ninguém viu minhas olheiras pelos mais de 365 dias dormindo duas, três horas contínuas por noite. As agências de fomento também não quiseram apostar em meus projetos de pesquisa. Assim, a escolha de ser mãe é tida como um atraso na academia e na vida. Orientadorxs esperam a mesma velocidade e profundidade teórica de antes. “Se vire com sua escolha”, ouço nas entrelinhas. A despeito de todas as mudanças físicas, emocionais, hormonais e espirituais que a presença de umx filhx encerra, continuamos a ser *convidadas* a cumprir prazos, produzir mais e “não deixar a nota do programa cair”. Pouco importa se, para responder a tais expectativas, você terá que submeter um bebê ou uma criança a um regime fascista que afasta mães e filhxs, inibe a lactação, estimula o consumo e deteriora qualquer possibilidade de criação saudável e prazerosa dos novos seres sociais – que paradoxalmente espera-se que sejam mais libertários, sustentáveis e inteligentes que nós! Ah sim, haverá a crueza do acusamento de mãe ruim por ser feminista e muitas são as outras vozes que julgam, reverberando modelos de maternidade impostos e cobrados, os quais não estou disposta a seguir. Mães invisíveis, filhxs que choram... eis aí mais uma situação em que o feminismo é necessário.

Que feminismo? Aquele que nasce das “mulheres pensando e sentindo a nós mesmas e pensando e sentindo os outros e as outras, e também a natureza”, diria Julieta Paredes (2006, p.65). Quais mulheres? Meus peitos seriam mais feministas que os de uma mulher trans? Não! Esperamos que “nunca mais as tetas de uma bio-mulher sejam mais feministas que as tetas siliconadas das trans!” (CUCHA O’LAUCHA apud BARRIENTOS, 2011, p.37). Se adoto o gênero como uma construção social de controle que atravessa os corpos, não posso naturalizar a mulher: é preciso pensar a partir de um feminismo proposto não apenas por (bio)mulheres, mas por todas as que se identificam como tal e talvez muito em breve não o façam mais.



Cada uma dessas vivências – tão particulares e situadas, mas também reconhecidas por tantas outras mulheres<sup>3</sup> – é marcada por uma estrutura de dominação e exploração que insiste em subalternizar a força, o poder e a experiência de uma parcela significativa da sociedade que foge à norma e é tida como Outra. Essa estrutura de opressões é vulgarmente qualificada como machista e patriarcal. Essas acepções – machismo e patriarcalismo, exatamente por sua amplitude – podem ser de difícil mensuração na literatura científica, mas estão presentes no cotidiano, possuem materialidade, deixam marcas no corpo que se convencionou chamar *de mulher*. Diante de tantas lembranças e inquietações, sou tomada por mais uma frase de Julieta Paredes<sup>4</sup>, que tanto inspirou e contribuiu com o movimento *Mujeres Creando*: O feminismo nasce da rebelião das mulheres contra o patriarcalismo! (2006, p.62).

Começo a sentir que tenho algo a dizer... Ainda que minhas palavras sejam limitadas e circunscritas, incapazes de representar as experiências da maioria das pessoas que constituem a humanidade – afinal, os feminismos são tão numerosos quanto as formas existentes de construção política das mulheres (CELENTANI, 2014) –, também sinto a necessidade de me rebelar contra as grades que me oprimem. Espero fazer isso a partir do feminismo, aquele que, nos dizeres do movimento *Mujeres Creando*, “é uma luta, uma forma de vida, uma decisão que nos une e nos converte em cúmplices, para enfrentar todos os dias o machismo que quer nos calar e nos submeter”. Por ora, a tarefa que assumi – pequena diante da vida das mulheres e seus fazeres políticos – é apresentar o Dossiê “Feminismos, Gênero e Relações Internacionais”.

Primeiramente, é preciso dizer que esse Dossiê representa o espírito do tempo. Há alguns anos sabia da possibilidade de organizar um número especial da revista *Monções*. Mas o lançamento da chamada para publicações aconteceu no fim de 2016, exatamente no mesmo ano que um grupo de mulheres começou a se organizar na academia brasileira de Relações Internacionais: as MulheRIs. Esse grupo ganhou força e canalizou as vozes de muitas acadêmicas

---

<sup>3</sup> O uso da palavra mulher nesse texto refere-se ao conjunto de pessoas que se identificam ou são identificadas como mulheres, incluídas, portanto, as mulheres transexuais.

<sup>4</sup> Membro do movimento *Mujeres Creando Comunidad*.





incomodadas com o *malestream*<sup>5</sup>. Entre as muitas iniciativas do grupo, do qual honrosamente me sinto parte, estão a realização da mesa “Feminismos e Mulheres nas Relações Internacionais”, durante o 6º Encontro Nacional da ABRI, a elaboração de um questionário para mapear a situação das mulheres na área de RI no Brasil e a organização de livros e revistas sobre gênero e feminismo nas RI, como a chamada da revista Cadernos de RI “Gênero e Sexualidade nas Relações Internacionais”, voltada para a publicação de graduandxs.

Parece, portanto, que não há nenhum ineditismo na publicação deste Dossiê – ainda que eu não tenha encontrado na academia brasileira nenhum esforço semelhante no passado –, mas apenas mais uma manifestação de um momento muito particular de profusão: a *virada feminista* das Relações Internacionais no Brasil. Trata-se da organização das mulheres nesse campo com o objetivo de disseminar a centralidade do gênero nos estudos das relações sociais e humanas, abordar as opressões sofridas diariamente no âmbito do trabalho e propor formas de convivência que respeitem as múltiplas performatividades sexuais e de gênero. Espero que lance muitas sementes.

Ao propor a denominação virada feminista, dois esclarecimentos são necessários: o primeiro refere-se ao feminismo que queremos e o segundo ao que entendemos por gênero. Sugerimos que o feminismo diz respeito à “busca concreta das mulheres por bem-estar, que por meio do diálogo entre si buscam meios de desestabilizar os símbolos e as práticas sociais que as colocam em posição secundária, com menos direitos e valor que os homens” (CELENTANI, 2014, p.11) – cabendo, neste espaço, a luta das mulheres nas RI e também fora dela, no espaço da vida. Pois, partindo da premissa de que nosso feminismo é vivencial, parece coerente buscar uma definição de feminismo que supere a noção meramente teórica e liberal que afirma que o feminismo busca a igualdade

---

<sup>5</sup> *Malestream* é um termo inglês que, conforme meu entendimento, pressupõe que, a exemplo de outras áreas de saber-poder, os espaços acadêmicos e educacionais também são refletidos à imagem e semelhança de homens e, por esse motivo, tornam-se igualmente espaços hegemônicos de paradigmas, visões de mundo, constructos ideológicos, epistemológicos, ontológicos e hermenêuticos ligados ao gênero masculino. Como todo espaço de saber-poder, refletem-se em outros espaços de disciplina dos corpos: o saber acadêmicos em muito informa decisões judiciais, intervenções médicas e decisões em política externa, para citar alguns exemplos. Para mais informações ver Tickner (1997).



entre homens e mulheres, dando ênfase à inserção delas na economia de mercado. É preciso acessar a diversidade das mulheres e de suas lutas (idem).

No que se refere ao gênero, parece óbvio pensá-lo como uma construção social – como, em alguma medida, declara Ann Tickner na entrevista concedida para esse número. No entanto, se amontoam pesquisas e publicações que restringem a categoria a mulheres, como se políticas de gênero fossem políticas para mulheres – o que demonstra que o determinismo biológico de fundo binário ainda não foi superado. É preciso, então, reforçar que o gênero é uma construção social que disciplina, naturaliza e normatiza corpos, comportamentos, subjetividades e padrões de conduta. Assim como a mulher, o homem também é uma invenção social que se materializa e ganha vida própria. Há entre esses binários hierarquicamente criados uma infinidade de seres que não cabem na norma e não querem ser enquadrados como isso ou aquilo, o que nos leva a refletir que ambas as construções precisam ser superadas em prol da despatriarcalização da vida. É preciso, nas palavras de Francisca Barrientos A., *hackear* o gênero e subverter a ordem (2011, p.34). No entanto, pelo significado social que possuem e as consequências *de carne e osso* que assumem, as denominações *homem* e *mulher* ainda não podem ser abandonadas. Elas precisam ser adotadas de forma crítica, assumindo sua precariedade e vislumbrando um mundo no qual cada pessoa “possa fazer uso do lugar onde a situem suas próprias necessidades e interesses políticos” (BARRIENTOS, 2011, p.34).

São muitas as jovens pesquisadoras que criam e recriam seus conhecimentos, que constroem um ambiente de trabalho mais igualitário e respeitoso e uma produção acadêmica centrada nas análises de gênero. A quantidade de artigos recebidos para essa publicação, a maioria dos quais escrito em co-autoria, é um exemplo disso: foram mais de 40 manuscritos recebidos, avaliados por pareceristas de todas as partes do Brasil e também por pesquisadoras brasileiras fora do país. Vale destacar que por volta de 90% das pareceristas foram mulheres. Houve uma preocupação deliberada para que todas as regiões brasileiras tivessem representantes e que uma variedade significativa de temas fossem contemplados. Nenhum dos artigos é assinado unicamente por



alguém auto-identificado por homem cisgênero. Esse conjunto de características do dossiê dá uma noção de que sim, existem mulheres estudando e pesquisando sobre gênero e feminismo nas RI do Brasil, ainda que as tiragens de livros e revistas especializadas não representem essa diversidade.

Há trinta anos esse movimento deu seus primeiros passos. Entre as acadêmicas do Norte global, Tickner se perguntava onde estavam as mulheres e Enloe procurava por essas vozes. Com o intuito de valorizar as mulheres que chegaram antes de nós e muito fizeram para transformar o estudo do internacional é que entrevistamos a pesquisadora Ann Tickner. Considerada uma das pioneiras nos estudos feministas nas RI, a autora descreve sua trajetória, faz um balanço sobre a produção feminista nas RI, fala dos retrocessos para a vida das mulheres com a presidência de Trump, ressalta a importância dos feminismos do Sul Global e finaliza: “Há muito a se celebrar com relação aos progressos que os movimentos de mulheres fizeram, mas ainda há muito a ser feito. (...) Tornar o mundo seguro para as mulheres faria o mundo mais seguro para todas as pessoas.”

À luz de um debate feminista crescente nas RI, a primeira seção de artigos começa com Raissa Wihby Ventura e Raquel Kritsch: *Relações Internacionais, teorias feministas e produção de conhecimento: um balanço das contribuições recentes*, demonstrando como perspectivas epistemológicas do fim do século XX foram inseridas nos debates em RI. Na sequência, são delineadas as perspectivas de feministas islâmicas a respeito dos estudos feministas tradicionais no manuscrito. *Por uma virada pós-secular: o feminismo islâmico e os desafios aos feminismos (seculares) em Relações Internacionais*, de Ana Paula Maielo Silva, Monique de Medeiros Linhares e Rachel Emanuelle Lima Farias de Melo. Em seguida, Elena de Oliveira Schuck questiona as redes tradicionalmente estabelecidas de saber, ao demonstrar fluxos não unilaterais de circulação do conhecimento feminista no artigo *Feminismos em trânsito internacional: a circulação do conhecimento entre Brasil e França*. Por fim, com o ensejo de questionar as RI e propor outras concepções feministas, Júlia Machado Dias e Élton Mello Arcângelo apresentam o texto *Feminismo decolonial e teoria queer: limites e possibilidades de diálogo nas Relações Internacionais*.



*Direitos Humanos das Mulheres: uma análise sobre as recomendações do comitê CEDAW/ONU ao Estado Brasileiro*, de Claudia Santos e Aleksandro Eugenio Pereira, sinaliza os desafios brasileiros para a efetivação de compromissos internacionais ligados a esses direitos. Uma visão intraorganizacional é oferecida por Manuella Riane Azevedo Donato, em *Mensurando Empoderamento: uma análise dos índices de desigualdade de gênero propostos pelo programa das Nações Unidas para o desenvolvimento*. A autora busca desvendar como a concepção de empoderamento é entendida e mensurada pela organização intergovernamental. Outra perspectiva intraorganizacional é oferecida por Patrícia Nabuco Martuscelli e Augusto Leal Rinaldo, agora sobre abusos de exploração sexual e formas institucionais de lidar com o problema em *Evitando que “protetores se tornem predadores”: a ONU pode impedir a prática de abuso e exploração sexual por membros de missões de paz das Nações Unidas?*

As experiências e desafios de gênero na diplomacia do Brasil são abordadas no artigo *As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional* por Mariana Cockles e Andrea Quirino Steiner. Ainda sobre esse tema, demarcando como o Itamaraty tornou-se um espaço de poder masculinizado, apresenta-se *As mulheres no Itamaraty: as reformas do Ministério das Relações Exteriores à luz da teoria feminista*, pelos autorxs Luciana Brandão, Ticiano Amaral, Douglas Fabian Euzebio e Airton Gregório.

Rompendo com os estudos tradicionais de segurança, o artigo *Mulheres guerreiras: questões de gênero e participação feminina nas FARC e sua influência nas negociações de paz na Colômbia*, de Xaman Minillo, Bianca Mendes, Luiza Bandeira e Rebeca Lages, aborda as ambivalências do ponto de vista do gênero em relação às mulheres que participam das FARC, sinalizando também as possibilidades de construção de uma paz positiva.

Como última peça do Dossiê, apresenta-se o texto traduzido de Manuela Lavinias Picq, *Visões indígenas desafiando o global: mulheres kichwa pluralizando a soberania*. Originalmente trata-se de um capítulo do livro organizado por Arlene



B. Tickner e David L. Blaney, *Claiming the International*, de 2013, que destaca outras formas de conceber o internacional, com vistas a superar a hegemonia explicativa do Ocidente. Picq apresenta, de forma original e instigante, como as formas tradicionais de estado e sua vertente ocular, a soberania, são questionados por mulheres indígenas. Os mecanismos democráticos e reivindicatórios por elas construídos são concebidos como formas alternativas de construção das relações internacionais. Esse texto, é, portanto, um convite para ampliarmos nossos olhares e acessarmos outras formas de enunciação feminista, no caso, desde as mulheres indígenas do Sul Global. É também um horizonte de possibilidades que nos inspira a aproximar o saber acadêmico da vivência das mulheres, a partir de uma globalização “desde baixo”.

Parece um avanço a coleção destes dez artigos sobre gênero e feminismos nas RI. Saudamos xs autorxs e suas publicações. No entanto, o objetivo inicial de receber reflexões acadêmicas e também ativistas, de modo a promover a interação entre o mundo da vida, as múltiplas formas de saber e as distintas áreas do conhecimento científico foi atingido apenas em parte. A capa do Dossiê ilustra essa percepção: são muitas as vozes das mulheres pelo mundo, mas em nosso campo do conhecimento, as RI, ainda não viramos o mapa de ponta cabeça. Seguimos surdxs diante da vida ao redor: acessando um saber eurocentrado e definindo temas de estudo com base em modismos acadêmicos. Contar uma outra estória,

Implica partir do reconhecimento que o movimento feminista hegemônico contribuiu e contribui com a colonialidade de gênero, ignorando o racismo, a pobreza, a destituição, a desumanização das mulheres indígenas, afro e não brancas em geral. Assim, devemos criticar suas apostas políticas, suas agendas, com o fim de produzir nossa leitura, que surja de nossas experiências e nossas interpretações como mulheres não brancas de Abya Yala, pertencentes a determinadas comunidades submetidas a processos de racialização e empobrecimento. Devemos submeter a luta contra a opressão de gênero ao mesmo processo de desmistificação das verdades produzidas e assumidas que se faz em nível geral. Se trata de produzir, com diálogo e com revisão crítica dos consensos sobre o dimorfismo sexual e os arranjos hierárquicos de gênero, novas formas de interpretação, de resistência e de transformação que surjam desde as/os/xs debaixo (ESPINOSA; LUGONES; GÓMEZ; OCHOA, 2013, p.413).



No decorrer da organização do Dossiê, observou-se que muitos dos artigos recebidos tratavam do “estado da arte”, da caracterização dos feminismos nas RI; pouquíssimos tinham por objetivo o estudo de temas circunscritos à nossa realidade e/ou a partir de uma bibliografia que vai além das produções estadunidenses e europeias. Além disso, parece que a utilização do gênero como categoria analítica concentra-se em áreas mais tradicionais do campo, como estudos de segurança, diplomacia e organizações internacionais e, por vezes, é reducionista, silenciando a construção social do gênero e a interseccionalidade das opressões. Vale destacar a atuação de jovens pesquisadorxs: embora, muitxs não tenham tido seus artigos aprovados, é notável como estimularam o corpo editorial e pareceristas, dada uma maior ênfase e preocupação por descentralizar e desestabilizar os estudos de RI.

Como afirma Mohanty (2008), são duas as tarefas das feministas do Sul Global<sup>6</sup>: a primeira envolve a leitura crítica dos textos ocidentais e a segunda a construção de um pensamento próprio, a partir da nossa realidade. Apesar de seguirem incompletas, parece urgente declarar que essa última tarefa segue inacabada. É preciso acessar a radicalidade do feminismo como luta social, estreitar laços com as subjetividades coletivas e fazer do saber teórico uma ferramenta para contribuir com a vida das mulheres. Só assim caminharemos rumo à descentralização, à desorientação e à indisciplina, em um constante esforço de autocrítica e superação das amarras coloniais que nos impedem de olhar e interpretar a nossa realidade... Afinal, nosso Feminismo é vivencial!

Em nossa experiência como organizadoras do Dossiê “Feminismos, Gênero e Relações Internacionais”, reconhecemos que nosso trabalho representa um mosaico composto por muitas pessoas maravilhosas, sem as quais não teríamos condições de publicar esse documento. Dedicamos um espaço destacado da nossa gratidão para a Sarah Reis, pelo apoio na concepção desse Dossiê. Também agradecemos todxs xs pareceristas, pelo esforço de altíssima qualidade

---

<sup>6</sup> Originalmente a autora usa a denominação Terceiro Mundo, no entanto, a faz de maneira provisória o que nos concede a oportunidade de optar pela expressão mais recente. Essa diz respeito às vozes dissonantes ao eurocentrismo, ao capitalismo, à modernidade e tantas outras formas de opressão ocidental.



na avaliação dos artigos. Reforçamos, através do contato direto com o trabalho das pareceristas, nossa admiração às mulheres e ao seu minucioso e dedicado trabalho. Contamos com acadêmicas que fizeram dos pareceres verdadeiros projetos feministas e todas tiveram paciência para trabalhar sobre o mesmo manuscrito mais de uma vez. Tivemos a honra de contar com o trabalho de duas brilhantes tradutoras: Xaman Minillo Korai e Renata Preturlan, que pronta e pontualmente responderam ao nosso chamado. Muito obrigada! Agradecemos também a gentileza e a presteza com que as professoras Ann Tickner e Manuela Levinas Picq nos responderam e nos encorajaram a publicar suas contribuições. Agradecemos também a artista sul-matogrossense Máira Espíndola, que elaborou a capa do Dossiê, e à Gracia Lee, pela revisão final da arte. Nosso salve às mulheres do Projeto Ação Contra o Tráfico de Mulheres, vinculado à UFGD, em especial à Maryel Pedreira, que nos ofertaram braços e corações para custear os gastos desse número. Também saudamos nossa companheira de Faculdade, professora Simone Becker, por todo o aprendizado compartilhado. Agradecemos a amizade e a animação com que as MulheRIs receberam essa proposta, e nos ajudaram a seguir em frente, entre elas Ana Mauad, Lara Sélis, Luiza Mateo e Natália Félix. Existem também alguns homens que se esforçam para reconhecer seus privilégios e merecem nossa gratidão: João Urt, pela colaboração em muitos âmbitos da vida, os editores Bruno Bernardi e Matheus Hernandez, e Paulo Martins, pela edição final. Por último, mas não menos importante, agradecemos às mulheres das margens: negras, trabalhadoras (do sexo ou de qualquer outra profissão), quilombolas, índias, transexuais, bissexuais, lésbicas, *queer*, latinas, africanas, asiáticas, gordas, com deficiência... Agradecemos a todas essas mulheres – que vieram antes de nós, que (r)existem e que são o devir de nossas gerações – por oferecerem-nos a receita da revolta.

Boa leitura!



**KATIUSCIA MORENO GALHERA**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e professora voluntária do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

**TCHELLA MASO**

Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

**Referências:**

BARRIENTOS, Francisca. La mujer como piedra de tope: Una mirada frente al fracaso del feminismo. In: Coordinadora Universitaria por la Disidencia Sexual. *Por un Feminismo sin Mujeres*. Santiago de Chile: ALFABETA, 2011

BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places: Indigeneity, Cosmology, and the Limits of International Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

CELENTANI, Francesca Gargallo. *Feminismos desde Abya Yala*. Ciudad de México: Editorial, 2014.

ESPINOSA, Yuderkys; LUGONES, María; GÓMEZ, Diana; OCHOA, Karina. Reflexiones Pedagógicas en torno al Feminismo Decolonial: Una conversa en cuatro voces. In: WALSH, Catherine. *Pedagogias Decoloniales: prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir*. Bogotá: Abya-Yala/UPS Publicaciones, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016*. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/10\\_anuario\\_site\\_18-11-2016-retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf)>. Acessado em 04 de setembro de 2016.

MAPA DA VIOLÊNCIA 2015. *Homicídio de mulheres no Brasil*. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)>. Acessado em 04 de setembro de 2016.

MUJERES CREANDO. Agenda Feminista 2014.

MOHANTY, Chandra. Bajo los Ojos de Occidente: Feminismo Académico y Discursos Coloniales. In: NAVAZ, Liliana Suárez; CASTILLO, Rosalva Aída Hernandez (Org). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Madrid: ed. Cátedra, 2008.





PAREDES, Julieta. Para que el sol vuelva a calentar. IN: PÉRES, Elizabeth Monasterios. *No pudieron con nosotras: el desafío del feminismo autónomo de Mujeres Creando*. Pittsburgh University-Plural editores: La Paz, 2006.

URT, João Nackle. How Western Sovereignty Occludes Indigenous Governance: the Guarani and Kaiowa Peoples in Brazil. Rio de Janeiro: *Contexto Internacional*, v. 38, n. 3, p. 865-886, 2016.

TICKNER, J. Ann. You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists. *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David. L. (eds.). *Claiming the International*. London; New York: Routledge, 2013.



## ENTREVISTA COM J. ANN TICKNER

ENTREVISTADORAS

**KATIUSCIA MORENO GALHERA**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e professora voluntária do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

**THELLA MASO**

Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

TRADUTORA

**RENATA PRETURLAN**

Consultora da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Mestra em Sociologia e graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

**1. A senhora poderia nos contar um pouco sobre sua trajetória acadêmica, particularmente sobre quais autoras feministas orientaram suas primeiras publicações em Relações Internacionais<sup>1</sup>? Em uma entrevista de 2013, por exemplo, a senhora mencionou “*Gender and Science*”, de Keller<sup>2</sup>. Há outras influências, especificamente entre as feministas da segunda onda? Como a senhora se situaria no pensamento feminista em geral, para além das fronteiras disciplinares?**

Eu comecei minha jornada acadêmica como uma cientista política, especializando-me em Relações Internacionais (IR). Durante os primeiros anos em que lecionei, nunca fui exposta a qualquer trabalho feminista, de modo que minha conscientização feminista veio do fato de me sentir alienada em relação ao que era, naquele momento, uma disciplina muito masculina, na qual havia poucas mulheres autoras e certamente nenhuma feminista para recomendar ao

---

<sup>1</sup> TICKNER, J. Ann. Hans Morgenthau's principles of political realism: A feminist reformulation. *Millennium*, v. 17, n. 3, p. 429-440, 1988.

<sup>2</sup> KELLER, Evelyn Fox. Gender and science. In: HARDING, Sandra; HINTIKKA, Merrill B. (ed.). *Discovering reality: Feminist perspectives on epistemology, metaphysics, methodology, and philosophy of science*. Nova Iorque: Springer Science & Business Media, 2003..



corpo discente. Comecei a lecionar na década de 1980, durante a Guerra Fria, e os conteúdos eram em sua maioria sobre homens em sua condição de especialistas em segurança nacional, diplomatas e soldados; nos Estados Unidos o foco era o conflito entre grandes potências. Prescrições para a sobrevivência do Estado em um sistema “anárquico”, centrado na maximização de poder, autonomia e ação estrategicamente racional, características que associamos com a masculinidade. Foi nesse contexto que eu acabei lendo o livro de 1985 de Evelyn Fox Keller, *Reflections on Gender and Science*, no qual ela afirmava que as ciências naturais eram generificadas, e generificadas como masculinas, com relação aos tipos de perguntas que se colocam e à maneira como costumam respondê-las. Ocorreu-me que se poderia afirmar o mesmo das Relações Internacionais. Mas naquele momento, no final dos anos 1980, não havia literatura feminista em RI na qual eu pudesse me basear para desenvolver essas ideias, então procurei trabalhos feministas na sociologia, psicologia e filosofia. Meu trabalho nunca foi confinado por fronteiras disciplinares, algo que é bastante consoante com o conhecimento feminista de forma mais ampla. Contudo, eu sempre me posicionei como uma teórica de RI em primeiro lugar, pois acredito que é uma das disciplinas que mais precisam de perspectivas feministas.

### **2. Como a senhora definiria o Feminismo nas/das RI? A senhora poderia diferenciar essa abordagem de outras que simplesmente incorporam gênero como uma variável analítica?**

É importante ver gênero em RI e não apenas ver as RI feministas como uma abordagem distinta das RI. Para compreender por que isso é importante, é necessário entender o que a maioria das feministas quer dizer com gênero. A maioria das feministas vê gênero como uma construção social na qual a masculinidade é associada com características como poder, racionalidade e autonomia, e feminilidade com seus opostos: fraqueza, emoção e interdependência. Devemos lembrar que gênero se refere tanto a masculinidade e homens quanto a mulheres e feminilidade. Gênero é uma identidade que



resulta em certas expectativas a respeito do que significa ser um homem ou uma mulher. E é possível que as mulheres se comportem de maneiras masculinas; de fato, muitas líderes mulheres bem-sucedidas tentaram fazer exatamente isso. Apesar de que é difícil para a disciplina compreendê-lo, gênero está em todo lugar e todas as abordagens das RI – realismo, liberalismo e construtivismo – são generificadas. Quando eu ensino teoria de RI, eu tento incluir leituras que oferecem críticas feministas de todas essas diferentes abordagens. Por exemplo, no realismo em RI, poder, racionalidade e autonomia, características que associamos com a masculinidade, são prescritas como a melhor maneira para que os Estados garantam sua sobrevivência. Tais identidades são impossíveis de quantificar. Portanto, entender gênero como uma variável que pode ser medida decorre de perguntas de pesquisa bastante distintas que podem ser respondidas por meio de metodologias positivistas, segundo as quais gênero é geralmente um sinônimo de mulheres. Analisar estruturas profundas que atuam em todas as sociedades, resultando em expectativas sobre como “homens de verdade” e Estados devem se comportar, é algo que é impossível de se compreender usando metodologias positivistas.

**3. Pode-se considerar todos os Feminismos em RI metodologicamente como pós-positivistas ou derivados da teoria crítica, nos termos de Robert Cox? Como poderíamos classificar teorias quantitativas do *mainstream*, geralmente elaboradas por uma certa ciência masculinizada que simplesmente incorpora gênero como uma variável (independente ou dependente)?**

Acho que a maioria das feministas das RI, inclusive eu, se considerariam pós-positivistas, pois não pensam que a teoria positivista é adequada para responder ao tipo de perguntas que elas colocam, como por que os Estados podem valorizar o conflito ao invés da cooperação e como estruturas como a divisão global generificada do trabalho – que geralmente oferece às mulheres a trabalhos com pior remuneração comparados aos dos homens – se tornaram tão fortemente arraigadas no sistema internacional. Como mencionei acima, pós-



positivistas afirmam que gênero é uma construção social, não uma variável que possa ser medida. A maioria das feministas pós-positivistas (porém não todas) estariam confortáveis com a noção de Cox de teoria crítica: um compromisso com teoria emancipatória ou teoria que busca conhecimento que possa ajudar a tornar o mundo um lugar melhor. Como o feminismo emergiu de movimentos sociais dedicados a melhorar as vidas das mulheres, é provável que as feministas apoiariam teorias emancipatórias. Algumas acadêmicas que usam métodos quantitativos e gênero como uma variável se consideram feministas na medida em que estão fazendo perguntas sobre mulheres – por exemplo, sobre a incidência da violência sexual, o número de mulheres em postos de formulação de política externa e nas forças armadas, ou se os Estados que têm maior igualdade de gênero são menos propensos à guerra. Como afirmei anteriormente, é na maneira como respondem a essas perguntas que elas se diferenciam das feministas pós-positivistas. Mas também devemos lembrar que dados são extremamente importantes para entender a subordinação de gênero. Quando a ONU começou a desagregar seus dados por sexo nos anos 1970, foi a primeira vez que as questões das mulheres ganharam a atenção da comunidade internacional. São as metodologias utilizadas para analisar esses dados que distinguem positivistas e pós-positivistas.

#### **4. A senhora concordaria com a premissa de que os Feminismos nas RI se afastam do feminismo como movimento social devido à radicalização que ele pode apresentar?**

Enquanto a ciência política cresceu para servir aos interesses dos Estados, o feminismo emergiu dos movimentos sociais dedicados a melhorar as vidas das mulheres. Acho que é vital que o feminismo e os movimentos sociais de mulheres permaneçam conectados. O feminismo tem uma agenda radical no sentido em que as ideias que promove para transformar estruturas existentes que prejudicam as mulheres exigiram mudanças radicais das estruturas de poder existentes. Em todas as partes do mundo, as mulheres estão em desvantagem com relação aos homens, embora em graus muito diferentes a



dependem da raça, classe e localização geográfica. A agenda do feminismo acadêmico é entender por que é assim. Trabalhar com os movimentos sociais é vital para que mudanças aconteçam.

**5. Como a senhora avalia o estágio atual das pesquisas feministas em RI? Apesar do reconhecimento que ganharam intelectualmente, a senhora pensa que estão avançando no sentido de superar a violência de gênero na academia e em outros espaços sociais? Ou o feminismo em RI simplesmente incorpora a variável gênero, como ressalta Weber (2015)?**

Eu entendo que o que você quer dizer com violência de gênero é não prestar atenção a diferentes vozes e posições. Eu penso que o feminismo se tornou muito consciente sobre a necessidade de superar a violência de gênero nesse sentido. Nos últimos dez anos, o feminismo se tornou muito atento a questões de interseccionalidade, levando em consideração as diferentes identidades e experiências das mulheres não-brancas, lésbicas e pessoas transgênero. Recentemente, os feminismos das RI têm prestado mais atenção à teoria *queer*. A publicação do livro de Cynthia Weber “*Queer International Relations*” (“Relações Internacionais Queer”, em tradução livre), em 2016, foi um marco e espero que outros trabalhos como este sejam realizados. Minhas respostas às perguntas anteriores indicam que eu não considero que a maioria dos feminismos das RI incorporam gênero apenas como uma variável. O feminismo está particularmente interessado na construção social de identidades de gênero e nas profundas estruturas políticas, sociais e econômicas que perpetuam a subordinação das mulheres (e de outras minorias).

**6. Qual é a sua perspectiva a respeito do futuro dos estudos internacionais? As RI tendem a se manter como uma área fechada, protegendo fronteiras disciplinares e marginalizando perspectivas não-hegemônicas, ou estaria a alta política reafirmando que perspectivas alternativas não pertencem às RI?**



A preocupação das RI com a “alta política”, entendida como a política da segurança nacional e o predomínio de metodologias positivistas para explicar o comportamento de segurança dos Estados, certamente restringe a aceitação de abordagens críticas. É difícil generalizar a respeito de um campo que varia muito de acordo com a localização geográfica. Nos Estados Unidos, o predomínio da escolha racional e metodologias quantitativas parece, na verdade, estar ficando mais forte, levando por consequência a um estreitamento do campo. Isso é menos pronunciado na Europa e Austrália, lugares com os quais tenho alguma familiaridade. Proteger fronteiras disciplinares me parece ter mais relação com considerações metodológicas do que de conteúdo. Acredito que a razão pela qual as RI feministas têm dificuldade em ser reconhecidas nos Estados Unidos tem mais a ver com as metodologias pós-positivistas com as quais a maioria das feministas trabalham do que com seu objeto. Nos Estados Unidos, as RI geralmente se encontram em departamentos de ciência política e isso contribui para a estreiteza do campo. Quando as RI são interdisciplinares, como penso que deveria ser, há menos proteção de fronteiras disciplinares. E, certamente, privilegiar a alta política (em si um termo generificado) ou a política da segurança nacional contribui para fazer com que outras abordagens pareçam menos importantes.

### **7. Como a senhora avalia o cenário internacional atual?**

Certamente, o sistema internacional está num período de grande incerteza, e o potencial para a ampliação de conflitos é muito alto. As guerras de hoje estão gerando refugiados em uma escala sem precedentes, a maioria dos quais são mulheres e crianças. Apesar do fato de que a violência sexual e de gênero (SGBV, na sigla em inglês) tenha sido finalmente reconhecida como uma questão de preocupação para a comunidade internacional, o nível de SGBV, particularmente em situações de conflito e pós-conflito, é inaceitavelmente alto. Enquanto é verdade que as mulheres progrediram desde que as questões das mulheres se tornaram parte da agenda internacional nos anos 1970, também ainda é verdade que o mundo é um lugar difícil para muitas mulheres e crianças.



E, apesar da adoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança (WPS, na sigla em inglês), oito resoluções do Conselho de Segurança da ONU que recomendam a participação das mulheres em todos os estágios da provisão de segurança e processos de paz, o número de mulheres em forças de paz e como negociadoras de acordos de paz permanece muito pequeno. O compromisso pela comunidade internacional para atender as necessidades das mulheres foi reconhecido em princípio, mas ainda é falho em sua implementação.

**8. Depois da eleição de Trump, quais devem ser nossas expectativas a respeito dos direitos das mulheres nos EUA? Com tantas propostas conservadoras em sua campanha eleitoral, as feministas se tornarão alvos da política reacionária e/ou repressão por alguns segmentos sociais? Como isso impactará as relações internacionais?**

A agenda do governo Trump a respeito das mulheres é um sério retrocesso para os direitos das mulheres, tanto no nível interno quanto internacional. Internamente, os direitos reprodutivos das mulheres estão sob ameaça. Muitos legislativos estaduais já aprovaram leis restritivas a respeito dos direitos reprodutivos, aborto e restrições na provisão de atendimento à saúde materna. O Congresso dos EUA está a ponto de retirar financiamento do Planned Parenthood, um dos maiores ofertantes de atendimento em saúde para mulheres de baixa renda. Estou menos preocupada com as mulheres privilegiadas, que têm mais opções de atendimento em saúde, e mais preocupada com as mulheres pobres, para as quais esses serviços médicos são vitais. E as mulheres privilegiadas têm mais recursos de forma geral para reagir contra políticas prejudiciais. Internacionalmente, a situação é muito grave. Apesar de ter um futuro incerto no Congresso dos EUA, a proposta de orçamento do Presidente Trump corta cerca de 30% dos orçamentos do Departamento de Estado dos EUA e da USAID, importantes financiadores de programas de desenvolvimento. No seu segundo dia de mandato, o Presidente Trump restabeleceu a política da Cidade do México, também conhecida como “Regra da Mordança Global”, que havia sido implementada inicialmente pelo Presidente Reagan em 1984,





revogada por governos democráticos e restabelecida por todos os governos republicanos desde então. A Regra da Mordaça veta financiamento para qualquer organização de saúde global que ofereça serviços relacionados ao aborto. Em governos republicanos anteriores, isso somava aproximadamente 575 milhões de dólares. Contudo, o governo Trump a expandiu para toda a assistência em saúde global dos EUA, incluindo saúde materna e infantil, nutrição, HIV/AIDS e doenças infecciosas – chegando a até 9,5 bilhões de dólares. Os EUA estavam fazendo importantes avanços, especialmente quando Hillary Clinton era Secretária de Estado, na implementação da agenda WPS, e eram reconhecidos como um dos países líderes na promoção dos direitos das mulheres internacionalmente; assim, trata-se de um retrocesso muito grave. Já foi amplamente demonstrado que os Estados onde os direitos das mulheres são respeitados têm melhor desempenho em termos de desenvolvimento econômico; eles também sofrem menos conflitos, de modo que garantir os direitos das mulheres é bom de forma geral.

**9. Durante algumas décadas, os movimentos feministas foram guiados por perspectivas teóricas elaboradas nos EUA e na Europa (principalmente na França). Contudo, abordagens descentralizadas baseadas nas experiências de outras mulheres ganharam proeminência, como os Feminismos Latino-americanos, Indígenas e Comunais. Como a senhora vê esses esforços? Há bandeiras universais com relação às lutas feministas ou tais visões cosmopolitas obscurecem demandas específicas de certos locais e sociedades?**

Eu concordo que abordagens teóricas diferentes daquelas desenvolvidas nos EUA e na Europa e baseadas nas diferentes experiências das mulheres estão ganhando reconhecimento. Isso deve ser aplaudido. Teóricos/as pós-coloniais estão nos encorajando a ouvir aquelas vozes que foram silenciadas por opressores coloniais. O conhecimento indígena, que tem muitas similaridades com o feminismo, tem muito a nos ensinar a respeito de como resolver alguns de nossos problemas atuais. Acadêmicos/as indígenas de várias partes do



mundo estão nos oferecendo algumas ideias muito diferentes a respeito de nossos estilos de vida, que são mais sensíveis às restrições ecológicas e de recursos. Se vamos garantir que nosso mundo seja sustentável para as gerações futuras, precisaremos ouvir outras vozes. E as feministas do Ocidente temos que ser muito cuidadosas para não impor nossas visões e falarmos por outras mulheres. Há muito que podemos aprender a partir das lutas das mulheres que são vibrantes e contínuas em todos os lugares onde os direitos das mulheres são violados. O conhecimento local é o tipo mais valioso de conhecimento para nos ajudar a entender opressões particulares que as mulheres enfrentam diariamente.

### **10. A senhora poderia citar alguns dos avanços dos movimentos feministas e seus desafios hoje?**

Desde a Década das Mulheres da ONU (1975-1985), a ratificação da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) (1979), a Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher da ONU, em Pequim em 1995, e a adoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança nos últimos quinze anos, os movimentos de mulheres promoveram avanços extraordinários. Contudo, a implementação dessas várias convenções e acordos tem sido muito mais lenta; alguns Estados estão avançando enquanto outros ficam para trás. Há muito a se celebrar com relação aos progressos que os movimentos de mulheres fizeram, mas ainda há muito a ser feito. Vivemos em um mundo em que os direitos das mulheres são constantemente violados e onde a violência contra as mulheres ainda não é levada a sério. Tornar o mundo seguro para as mulheres faria o mundo mais seguro para todas as pessoas.

**Entrevista conduzida durante o mês de maio de 2017.**



## RELAÇÕES INTERNACIONAIS, TEORIAS FEMINISTAS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO: UM BALANÇO DAS CONTRIBUIÇÕES RECENTES

### RAISSA WIHBY VENTURA

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP-USP). Participa do Grupo de Pesquisa em Teoria Política (Getepol) e do Núcleo de pesquisa em Relações Internacionais (Nupri). Atualmente é pesquisadora visitante do Instituto de Filosofia no Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Madrid). Este trabalho recebeu financiamento do CNPq (163953/2014-7) e da Capes-PDSE (88881.131577/2016-01).

### RAQUEL KRITSCH

Doutora pela Universidade de São Paulo e professora-pesquisadora junto ao Departamento e Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Investigação vinculada ao projeto de pesquisa intitulado “Para além da constelação nacional? Disputas em torno da cidadania, do cosmopolitismo e dos direitos humanos na teoria política contemporânea II”, financiado pelo CNPq (308350/2014-6) e apoiado pela UEL.

**RESUMO:** O objetivo geral deste artigo é mostrar como diferentes perspectivas epistemológicas formuladas pelas teorias feministas no último quartel do século XX foram apropriadas pelo campo das Relações Internacionais e geraram posições distintas *para* e *sobre* a produção de conhecimento na área. Para tanto, o texto foi estruturado em três seções. A primeira será dedicada a uma discussão sobre *epistemologia feminista*. Na segunda seção, serão apresentados e discutidos os diferentes traços que compõem o desenho conceitual que delinea o encontro entre epistemologias feministas e RI. Por fim, na terceira seção, pretendemos defender o argumento de acordo com o qual, não obstante suas diferenças, as perspectivas sobre a produção de conhecimento feminista em RI não são necessariamente excludentes. Os feminismos e suas agendas de pesquisa partem da necessidade de se oferecer alternativas a um modo dominante de produção do conhecimento em que as relações de gênero bem como as mulheres, suas histórias, seus lugares de enunciação e pontos de vista são construídos e reproduzidos *na* e *pela* disciplina dentro de um quadro que exclui sistematicamente as mulheres e o feminino das atividades, do campo e da produção de conhecimento disciplinar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Feminismos; Relações Internacionais; Epistemologias.



## INTERNATIONAL RELATIONS, FEMINIST THEORIES AND KNOWLEDGE PRODUCTION: A REVIEW OF THE RECENT CONTRIBUTIONS

**ABSTRACT:** The main goal of this article is to show how different epistemological perspectives formulated by feminist theories in the last quarter of the twentieth century were appropriated by the field of International Relations and have originated distinct positions for and about the production of knowledge in the field. To reach this aim, the text was structured in three sections. The first section will focus on feminist epistemology. In the second section, the lines that compose the conceptual draw delineating the encounter between feminist epistemologies and IR will be presented and discussed. Finally, in the third section, we intend to defend the argument according to which, despite their differences, the perspectives on the production of feminist knowledge of the IR are not necessarily excluding. Feminisms and their research agendas depart from the need to offer an alternative to a dominant mode of knowledge production in which the gender relations as well the women, their histories, their places of enunciation and points of view are constructed and reproduced by the discipline within a framework that systematically exclude women and the feminine from the discipline's activities, field and production of knowledge.

**KEYWORDS:** Feminisms; International Relations; Epistemologies.

### À guisa de Introdução<sup>1</sup>

As questões que poderiam ser formuladas a partir do encontro entre os diversos feminismos e as Relações Internacionais (RI) são tanto intrigantes quanto variadas. Reconhecer que o gênero pode ser uma categoria ou unidade de análise importante e/ou que o ponto de vista das mulheres tem alguma especificidade para o campo das RI cria um leque de possibilidades que merecem atenção especial. Deste modo, além de responder à pergunta sobre a relevância dos feminismos para as RI, pretendemos neste artigo apresentar diferentes arranjos, traços e pontos de encontro possíveis entre esses dois campos a partir de uma discussão sobre epistemologias feministas. Ao final espera-se que a(o) leitor(a) compreenda que a produção de conhecimento feminista nas/das RI aceitam múltiplas combinações possíveis entre objeto, problema de pesquisa, teoria, método e metodologia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Agradecemos às(aos) pareceristas anônimo(o)as desta revista a leitura cuidadosa e os comentários detalhados. Todas as afirmações deste trabalho, no entanto, são de nossa inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> É importante estabelecermos um acordo semântico para os termos *método* e *metodologia*. *Método* será aqui definido como uma técnica, ou conjunto de técnicas, usadas para captar e analisar



Os níveis em que são desenvolvidas as pesquisas que se reconhecem como feministas no campo das RI variam consideravelmente entre si. Uma pesquisa pode, por exemplo, questionar a estrutura interna das explicações tradicionais de um campo mobilizando conceitos como gênero e sexo sem, contudo, problematizar as metodologias que são constitutivas do cânone das RI. Ou então, é possível questionar o tipo de objeto que as teorias tradicionais das RI<sup>3</sup> reconhecem como constitutivos e próprios do campo a partir do ponto de vista de agentes - as mulheres, por exemplo - que são reiteradamente excluída(o)s por essas divisões disciplinares, sem, todavia, produzir explicações diferentes sobre o fenômeno em questão. Uma terceira combinação possível é aquela posição que questiona a estrutura interna das teorias, suas análises e explicações, suspende a validade das divisões disciplinares que definem qual objeto é legítimo para o campo e produz resultados diferentes daqueles definidos como tradicionais.

Identificar essas diferentes combinações (ou níveis) é fundamental para que se entenda de que modo os feminismos nas RI carregam a potencialidade de produzir conhecimento e propor *desenhos de pesquisa* variados para o campo. As escolhas sobre qual será o objeto ou o sujeito da pesquisa, as definições sobre como este sujeito será tratado - ou apreendido, se for entendido como objeto - teoricamente e as escolhas a respeito de como a pesquisa deverá proceder - incluindo qual técnica a ser empregada para a análise das evidências, nos casos em

---

evidências. Por *metodologia* entende-se a definição de como uma pesquisa deve proceder, isto é, diz respeito às teorias e análises dos procedimentos de investigação (HARDING, 1987, p.2-3).

<sup>3</sup> É pouco contestada a afirmação de que com o fim da Guerra Fria e com aumento das relações de interdependência entre os Estados, resultado do que se convencionou chamar de *processo de globalização*, as teorias das RI passaram a enfrentar demandas por mudanças em sua estrutura e conteúdo. O *realismo* deixou de ser concebido como fonte inesgotável de explicação para os acontecimentos que envolveriam a guerra e a segurança, cedendo cada vez mais espaço para explicações concorrentes. Neste contexto, análises sobre política econômica internacional, desenvolvimento socioeconômico, direitos humanos, atores não-estatais e a sociedade civil – identificadas como *liberais* – foram ganhando espaço e reconhecimento no campo. *Realistas* e *liberais* serão tratados como as correntes representantes do que será chamado nas próximas páginas de *teorias tradicionais das RI* (cf. RUIZ, 2005). Um outro modo de definir este conjunto de teorias é a partir de sua aproximação com o que Tickner (cf. 2011: n/p. 5) denominou “metodologia das ciências sociais”. Ainda que esta última proposta de definição pareça mais adequada é preciso cautela, pois as características que Tickner aponta como constitutivas da metodologia das ciências sociais poderiam ser facilmente confundidas com perspectivas feministas empiristas/racionalistas, razão pela qual será evitada aqui.



que este tipo de terminologia é cabível - são passos importantes para que se examine que tipo de conhecimento está sendo produzido a partir destes pontos de encontro entre teorias feministas e RI.

Definir e explorar a complexidade destas escolhas e as consequências para a consolidação e produção de conhecimento atento ao gênero e ao feminismo nas RI é o objetivo deste artigo. A proposta, portanto, não é discutir ou apresentar detalhadamente cada uma destas possibilidades e encaixes. A ideia aqui é mais geral: pretende-se apresentar de que modo diferentes pontos de encontro entre esses dois campos geram perspectivas teóricas distintas, ainda que não necessariamente excludentes, para a produção de conhecimento<sup>4</sup>. Em forma de pergunta, pretende-se aqui buscar respostas para a seguinte pergunta: *O conhecimento produzido a partir dos pontos de encontro entre o campo das RI e o dos feminismos carrega potencialidades úteis à produção de explicações, à formulação de teorias e à elaboração de questões/problemas e métodos de pesquisa?*

Para responder a esta questão, as páginas que seguem foram organizadas em três seções. A primeira seção será dedicada a uma breve discussão sobre *epistemologia feminista*. Na segunda seção, as partes e linhas que compõem o encontro entre epistemologias feministas e RI serão apresentadas e discutidas, a fim de que fique evidente como cada ponto de intersecção entre os dois campos carrega potencialidades e traços específicos que devem ser identificados e entendidos. Por fim, na terceira seção, pretende-se defender o argumento de acordo com o qual, não obstante as diferenças, perspectivas sobre a produção de conhecimento feminista nas RI não são necessariamente excludentes. E mais: se bem compreendidas, pode-se afirmar certa complementaridade entre elas no que respeita ao alcance de um objetivo comum, qual seja: combater um tipo de silêncio violento que se perpetua no mundo da produção de conhecimento.

---

<sup>4</sup> Poderia ser dito, ainda, que há um encontro anterior entre as teorias feministas e a epistemologia a ser investigado, e não pressuposto como está se fazendo aqui. É fato que o encontro entre as teorias feministas e a filosofia da ciência e a epistemologia têm uma história específica e bastante complexa (cf. GRASSWICK, 2011). Porém, nos limites deste artigo, não será possível apresentar nada além de uma definição sobre o que se está pressupondo como epistemologia feminista. Portanto, se a leitora ou o leitor estiver esperando um texto filosófico sobre as contribuições e limites dos feminismos para a epistemologia ou filosofia da ciência, infelizmente, frustrar-se-á ao ler este texto.



## 1. Epistemologia Feminista: definições gerais

Se é possível sustentar que as teorias feministas oferecem uma contribuição própria para a epistemologia, o que significa, então, afirmar que *existe uma epistemologia feminista?*

A epistemologia feminista, em linhas gerais, tem como objeto o(s) modo(s) em que o gênero influencia a nossa concepção compartilhada de conhecimento, as práticas de pesquisa e justificação que podem ser consideradas legítimas. Nesse sentido, ao se pôr em relevo a estrutura de gênero e/ou o papel do gênero na produção do conhecimento (e, mais especificamente, da ciência), identifica-se de que maneira concepções e práticas dominantes relativas à atribuição, aquisição e justificação do conhecimento resultam na condenação sistemática das mulheres – e outros grupos sociais que ocupam um lugar de subordinação – a uma posição de desvantagem e/ou de subordinação (cf. ANDERSON, 2000; 1995).

Condenar mulheres a posições desvantajosas implica a exclusão das mulheres das investigações; negar a elas a posição de autoridade epistêmica; denigrir aquilo que é identificado com um estilo cognitivo e com modos de conhecimento "femininos"; a produção de teorias sobre as mulheres que as representa como inferiores, desviantes (ou, alternativamente, como significativas somente na medida em que servem aos interesses dos homens); a produção de teorias sociais ou explicações sobre determinados fenômenos que invisibilizam as mulheres ou o "feminino", suas atividades e interesses, entre outras consequências nefastas à(s) causa(s) feminista(s). (ANDERSON, 2000)

Identificados os problemas, ainda que de modo esquemático, pode-se afirmar que dois objetivos básicos são compartilhados por uma epistemologia feminista: legitimar uma ciência que (i) compartilhe objetivos e fins feministas e (ii) subscreva a crítica feminista ao sexismo e à ciência androcêntrica. Ainda que se possa afirmar que tais objetivos pareçam, em um primeiro momento, bastante limitados ao campo da ciência, uma interpretação mais fiel aos propósitos desta abordagem seria aquela que compreende terem como foco tais objetivos a transformação do pano de fundo das condições sociais em que a ciência é



produzida. Uma jornada eminentemente política, mas que se justifica também a partir de valores epistêmicos – tais como a razão e a adequação empírica, valores aos quais, sabemos, a ciência se declara leal (ANDERSON, 1995, p.56).

Ainda que útil, essa definição não nos permite, no entanto, responder à questão sobre o que significa afirmar que uma pesquisa parte ou ancora-se em uma epistemologia feminista. O comprometimento com uma epistemologia feminista pode significar diferentes coisas, dentre elas: (i) o engajamento com o ponto de vista de agentes epistêmicos, concebendo-a(o)s em suas particularidades e contextos como agentes sociais politicamente situados; (ii) destacar as particularidades dos contextos a partir dos quais questões epistêmicas surgem e devem ser respondidas, sempre com o compromisso de evidenciar estruturas sociais e políticas que normalmente estão, de algum modo, camufladas; (iii) por fim, pode significar contribuir com demandas políticas feministas, provendo análises tanto descritivas – dos aspectos da opressão e da dominação de gênero – quanto normativas, oferecendo caminhos possíveis para mudanças no sentido da eliminação destas relações de dominação e opressão (DAUKAS, 2011, p.48).

Compreender a extensão de cada um desses objetivos e significados teóricos e epistemológicos nos leva a reconhecer que as pretensões das teorias e modelos que partem desse lugar-comum não se encerram na projeção de caminhos possíveis para promoção de mudanças sociais relativas às estruturas de dominação e opressão de gênero. Tal observação é relevante na medida em que o foco da discussão que se segue não consiste em analisar ou identificar projetos normativos feministas, e sim limita-se a desvendar de que modo as teorias feministas podem também ser lidas como uma proposta de transformação *cognitiva* que também abrange as RI. Assim, uma pesquisa nas RI que partilha uma perspectiva epistemológica feminista formula respostas próprias para problemas centrais que aquelas e aqueles que produzem algum tipo de conhecimento precisam enfrentar, tais como: *O que deve ser objeto de uma pesquisa? Sobre o que e como podemos*





*produzir conhecimento? Que técnicas devem ser adotadas para que este conhecimento possa ser produzido?*<sup>5</sup> (cf. HANSEN, 2010)

## **2. Epistemologias em ação nas RI: feminismo empirista/racionalista, ponto de vista feminista e feminismo pós-moderno**

A história das intervenções feministas em diferentes disciplinas costuma seguir um certo padrão. O início é geralmente marcado pelas críticas aos métodos, pressupostos e teorias aceitas como tradicionais pelo campo. Com o estabelecimento de suas produções, uma outra fase inicia-se: projetos mais propositivos começam a ser idealizados e colocados em prática (cf. ANDERSON, 2000). A suposição aqui é, seguindo Anderson, a de que os feminismos nas RI já avançaram no sentido de não poderem mais ser reduzidos à formulação de críticas ou respostas para aquilo que está posto pelas RI tradicionais. E mais, com Cyntia Weber (2010, p.104), leva-se a sério a ideia de que para entender a dimensão e o impacto das teorias feministas nas RI é preciso concentrar-se nas próprias feministas e suas produções.

Isso quer dizer que as próximas páginas são uma tentativa de mapear projetos feministas que apresentam certa coerência interna e não se encerram nas críticas à produção teórica tradicional das RI. Sendo assim, será parte das tarefas a serem cumpridas evidenciar de que modo as decisões sobre o *que é considerado relevante para ser estudado e como isto deve ser estudado/pesquisado* dependem

---

<sup>5</sup> Já foi dito que o objetivo é o de apresentar uma certa discussão sobre as potencialidades geradas pelos pontos de encontro entre epistemologias feministas e a produção de conhecimento nas RI. Relacionada a este ponto, mas que mereceria uma atenção especial, está uma discussão sobre se é possível afirmar a existência de metodologias feministas e, caso existam, definir quais seriam. Para esta discussão, que não está restrita às RI, cf. Maynard e Purvis (1994); DeVault (1999); D. Smith (1999); Harding (1987). Para uma crítica feminista pós-colonial às metodologias tradicionais, cf. Basu (1995); L.T. Smith (1999). Para uma apresentação sobre as diversas metodologias usadas em pesquisas feministas, cf. Klein (1983); Cook e Fonow (1986); Nielsen (1990); Reinharz (1992); Gluck e Patai (1991). Ainda sobre este ponto, como deverá ficar mais evidente na segunda seção deste texto, seguindo Laurel Weldon (2006), também neste artigo metodologias empregadas por feministas serão entendidas como “epistemologias em ação”. Ter como foco as discussões metodológicas sem antes olhar para as definições epistemológicas parece ser um erro que se pretende evitar ao longo destas páginas.



de um conjunto de escolhas que precisam ser feitas e justificadas pela(o) pesquisadora(r)<sup>6</sup>.

Dito isso, com o intuito de colocar em evidência uma espécie de fio-condutor que formaria agendas de pesquisa feministas das RI, as próximas subseções deverão responder às seguintes perguntas:

- (i) quais são os problemas de pesquisa (ou questões) a serem mobilizadas como modelos da perspectiva em questão;
- (ii) qual conceito de Estado (unidade de análise) é empregado;
- (iii) que conceito de gênero (unidade de análise) é usado;
- (iv) qual(is) são as ferramentas ou técnicas de pesquisa comumente utilizadas;
- (v) quais são as características mais gerais desta perspectiva epistemológica que não se encerram no campo das RI;
- (v) pesquisas que exemplificam a perspectiva em questão.

Seguindo Christine Sylvester (2004, cap.8), Lena Hansen (2010, p.17-27), Robert Keohane (1989) e Cynthia Weber (1994)<sup>7</sup>, propomos aplicar a divisão formulada por Sandra Harding (1986) para as produções feministas das RI<sup>8</sup>. Assim,

---

<sup>6</sup> As definições sobre o método e suas ferramentas, sobre qual deve ser o objeto de pesquisa, sobre como podemos produzir conhecimento e sobre o que devemos produzir conhecimento, sobre que técnicas devem ser usadas para captar e avaliar as evidências em questão, etc., podem ser mais ou menos discutidas em cada trabalho. No entanto, ainda que as respostas não necessariamente constituem seu objetivo primeiro, disso não se deriva que tais decisões não precisam ser tomadas. Isso porque, para usar a analogia proposta por Hansen (2010, p.17), cada uma dessas decisões garantirá o bom funcionamento da engrenagem analítica da pesquisa.

<sup>7</sup> O que não quer dizer que a(o)s autor(e)as façam os mesmos usos da divisão proposta por Harding, afirmação válida especialmente para Keohane e Weber.

<sup>8</sup> Vale notar que quando Harding (1986) propôs uma classificação entre epistemologias feministas, seu objetivo era o de marcar a diferença entre cada uma das vertentes – feminismo empirista, ponto de vista feminista e pós-moderno. Entretanto, os avanços dos últimos anos questionam cada vez mais a rigidez desta divisão – o que, cumpre lembrar, Harding já havia assinalado (cf. HARDING, 1991; 1998). Atentar para essa informação não invalida, em nenhum sentido, o exercício de analisarmos as perspectivas e como elas são mobilizadas nas RI, gerando pesquisas e produzindo conhecimentos que guardam diferenças relevantes entre si. No entanto, o alerta é importante no sentido de mostrar que essa divisão cria tipos-ideais que, na prática, podem ter pontos de intersecção.



as próximas seções serão dedicadas à apresentação de três perspectivas – feminismo empirista/racionalista<sup>9</sup>, ponto de vista feminista e feminismo pós-moderno –, tendo como foco a produção de conhecimento feminista nas Relações Internacionais. A intenção, ao percorrer este caminho, não é apenas a de trazer para a discussão as possibilidades de pesquisa e seus desenhos específicos para um certo campo do conhecimento. É importante também compreender quais contribuições os feminismos podem trazer para uma disciplina que, se aceitarmos o diagnóstico de Ticker (1992)<sup>10</sup>, é feita por e (re)produz conhecimento por meio de homens e para homens.

## 2.1 Feminismo Empirista/Racionalista nas RI<sup>11</sup>

O pressuposto básico da perspectiva racionalista<sup>12</sup> é a afirmação de acordo com a qual o Estado é o ator central na definição das relações internacionais –

---

<sup>9</sup> O termo racionalista está sendo empregado aqui para designar o empirismo porque, como alerta Hansen (2010, p.19), é o termo comumente empregado nas RI. Confere também as notas de rodapé nº 9 e 10.

<sup>10</sup> Nas palavras da autora: “A política internacional é uma esfera de atividade tão masculinizada que as vozes das mulheres não são consideradas autênticas (...). Os valores e premissas que embasam nosso sistema internacional contemporâneo são intrinsecamente relacionados ao conceito de masculinidade; privilegiar estes valores limitam as opções disponíveis aos Estados e seus *policymakers*. Todo conhecimento é parcial e é parte da experiência vivida no mundo por aquele(a) que produz esse conhecimento. Na medida em que o conhecimento sobre o comportamento dos Estados no sistema internacional depende de hipóteses que surgem a partir das experiências dos homens, ignora uma parte significativa de experiências humanas que têm o potencial de expandir o leque de opções e que podem abrir caminhos para novas maneiras de se pensar sobre as práticas entre Estados” (TICKNER, 1992, p.4-17).

<sup>11</sup> O empirismo e o racionalismo podem, de algum modo, ser tratados como um conjunto, especialmente quando se tem em mente a análise kantiana das estruturas transcendentais da razão e da percepção, tal como se pode ler em seu *Crítica da Razão Pura* (cf. HOFFE, 2003, p.53-61 e seg.). Aqui estão sendo abordados como intercambiáveis seguindo a denominação proposta por Robert Keohane, canônica na área. Para o autor, a perspectiva racionalista nas RI pode ser definida como aquela que propõe formular teorias causais sobre o comportamento dos Estados, das instituições internacionais e dos atores transnacionais (cf. HANSEN, 2010).

<sup>12</sup> É importante que não se confunda o sentido que o termo racionalista tem aqui com o racionalismo moderno ou continental, que faz referência aos trabalhos de René Descartes, Baruch Spinoza e/ou Gottfried Leibniz. Sem entrar nos detalhes desta discussão filosófica, vale destacar alguns pontos. Ainda que as diferenças entre cada um destes importantes filósofos não devam ser desprezadas, o que há de comum entre eles e que justifica o epíteto *racionalistas* é a ideia de que a matemática e a



entendidas tanto como uma prática quanto como um campo teórico - podendo ser tratado como um agente que age buscando maximizar sua sobrevivência. Tal afirmação não implica a aceitação necessária da tradição realista, o que nos leva a concluir que nem toda perspectiva feminista racionalista/empirista é, necessariamente, realista. É possível partir desta percepção sobre os Estados e se alinhar a um ponto de vista liberal, por exemplo. A tradição dos Estudos sobre Resolução de Conflitos e Estudos sobre a Paz, para lembrar alguns casos, rejeita várias das suposições realistas sobre a natureza do Estado, seu comportamento e sobre a inevitabilidade da guerra, e se encaixa na perspectiva racionalista (cf. HANSEN,2010).

Como estas ideias se relacionam com o gênero? Sabemos que não decorre necessariamente dessa perspectiva sobre o estado e/ou do foco nos temas da guerra e/ou da paz uma teoria feminista ou uma apreensão feminista das relações internacionais. Sendo assim, parte do esforço empreendido por autora(e)s que defendem essa perspectiva é justamente voltado a mostrar em que medida o gênero é uma categoria, ou uma variável, que pode ter impacto significativo no comportamento dos Estados. Ou então, pelo caminho inverso, de que modo a guerra e a política internacional impactam homens e mulheres.

Se o Estado é o ator central na definição das relações internacionais e se o gênero é uma variável<sup>13</sup> que representa a divisão biológica (e/ou social)<sup>14</sup> e empírica entre homens e mulheres, então qual tipo de técnica ou conjunto de ferramentas metodológicas deve ser mobilizado?

Não é de causar espanto que, com frequência, as pesquisas que se encaixam neste tipo-ideal adotem modelos quantitativos como parte de sua opção

---

geometria oferecem modelos apropriados que serviriam de base para a metodologia filosófica. Para esta visão, a razão é a única capaz de oferecer uma fundamentação segura para o conhecimento humano. Feministas que se dedicaram a esse debate formularam duras críticas, em especial, aos trabalhos de Descartes. Uma tentativa de organizar o debate é proposta por Moira Gatens (2000).

<sup>13</sup> Para uma discussão sobre a possibilidade de se usar gênero como uma variável que poderia contribuir para o campo das RI, cf. Jones (1996); Weber (2010; cap.5).

<sup>14</sup> Ainda que se possa dizer que a maior parte das pesquisas trata o gênero como uma categoria biológica, esta não é uma decorrência necessária da adoção do empirismo e nem todas as pesquisas que correspondem ao perfil descrito aqui afirmam esta relação.



relativa ao método. Isso quer dizer que se pretende produzir dados que contemplem um amplo leque de observações testáveis e combináveis de diferentes maneiras – inclusive com outros marcadores, tais como, renda, etnicidade, educação, local de residência, filiação política, e assim por diante –, a fim de se encontrar correlações significativas entre as variáveis que compõem a pesquisa. Outra possibilidade bastante comum é a escolha de um caso que é controlado por suas variáveis dependente e independente(s). Os estudos de caso comparados são, do mesmo modo, parte importante das possibilidades de desenho de pesquisa desta perspectiva.

A partir do que foi dito até aqui, podemos formular uma concepção mais geral sobre os usos dos termos empirismo e racionalismo que estão sendo empregados para identificar uma certa mirada entre as teorias feministas nas RI. Empirismo é a visão segundo a qual a experiência provê todas as evidências que podemos ter sobre o mundo, resume Anderson (1995, p.51). Ou então, em um sentido mais modesto, empirismo é a afirmação de acordo com a qual a observação provê a evidência mínima que temos sobre o mundo (cf. LONGINO, 1993a). O feminismo adiciona ao empirismo a ideia de que o conhecimento científico é contextual e, principalmente, situado (INTEMANN, 2010, p.779; HARAWAY, 1988).

Esse empirismo feminista encontra o racionalismo na medida em que se percebe que a concepção tradicional da razão individualista e autossuficiente é, na realidade, androcêntrica, opressiva e atende apenas aos interesses dos homens, devendo, portanto, ser substituída por uma ideia de razão reflexiva e autogovernada (BORDO, 1987; DURAN, 1991). É com essa ideia de razão que poder-se-ia conceber as experiências contextuais particulares.

Outra formulação ainda merece destaque: a pesquisa empírica, que obviamente depende da razão, é uma empreitada social (LONGINO, 1990; NELSON, 1990). Por isso, tudo que conta como uma evidência para um corpo teórico deve se tornar público e, em contexto experimental, replicável por outra(o)s. Pesquisadoras e pesquisadores devem ser capazes de, e até deveriam ser encorajados a, usarem bancos de dados, métodos, ferramentas e arcabouços conceituais desenvolvidos por outra(o)s (ANDERSON, 1995. p.53; COADY, 1992) –



afirmação que ganha sentido especial para uma perspectiva que reconhece a importância de metodologias quantitativas que dependem da produção e utilização de bancos de dados, estatísticas, ferramentas operacionais e assim por diante.

Se operamos então com tais distinções e juntamos todos estes passos, podemos definir ao menos dois tipos de agenda de pesquisa para as RI (HANSEN, 2010). Primeiro, encontramos as feministas quantitativas, cujas pesquisas estão fortemente conectadas àquelas elaboradas pela tradição dos Estudos Sobre a Paz (*Peace Research*). Daí surgem as pesquisas que buscam evidências para a relação entre o comportamento dos Estados e gênero. Ou então, a promoção da igualdade entre gêneros internamente e a entrada deste país em guerras (CAPRIOLI, 2000, 2003, 2003a, 2004; CAPRIOLI; BOYER, 2001; REGAN; PASKEVIVIUTE, 2003; MELANDER, 2005). Ainda em busca de relações causais, mas de modo mais indireto, estão os trabalhos que pretendem evidenciar o já bastante conhecido *gender-gap* no contexto da política externa (TOGEBY, 1994; EICHENBERG, 2003).

Responder à pergunta sobre como normas generificadas afetam diferentes âmbitos da política externa é outro exemplo de problema de pesquisa relevante para o empirismo. Para responder a esta questão, o objeto pode ser, para citar um caso, as organizações internacionais e o modo como operam as evacuações em zonas de guerra (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; CARPENTER, 2003). Um outro problema de pesquisa interessante elaborado por essa perspectiva questiona o modo como os direitos humanos são tratados pelas normativas internacionais, no sentido de definir se realmente são sensíveis às experiências das mulheres que são vítimas de formas complexas de dominação e opressão de gênero (CAPRIOLI, 2004).

Contra esta agenda de pesquisa e as opções mais gerais que ancoram tal posição poderia se dizer que, ao utilizarem gênero como uma categoria ou variável empírica, estas pesquisas acabam por biologizar aquilo que é, para usar a definição de Susan Okin, “a institucionalização social das diferenças sexuais” (2008, p.306). Feministas, escreveu Catherine MacKinnon (1987, p.35), possuem este hábito desagradável de contar corpos recusando-se a notar seu gênero. Outra possibilidade de crítica pode ser a de que esse tipo de pesquisa se encaixa perfeitamente naquilo que Tickner (2006) denominou “metodologia das ciências



sociais”<sup>15</sup>. Deste modo, por partilharem os pressupostos positivistas fundamentais da metodologia das ciências sociais, essas pesquisas não poderiam ser consideradas feministas, ao menos no sentido empregado pela autora.

Concordando ou não com a fragilidade desta posição, talvez a melhor maneira de compreender as contribuições desta vertente seja reforçando algumas ideias. Primeiro, o trabalho destas feministas pode ser uma evidência importante para a afirmação de acordo com a qual métodos quantitativos e os feminismos não são mutuamente excludentes. É o que argumenta Mary Caprioli (2004, pp.253-254) contra autoras feministas (PETERSON, 1992; SYLVESTER, 1994; KINSELLA, 2003; STREANS, 2003) que não reconhecem como feministas trabalhos empiristas nas RI em virtude do tipo de método empregado em suas pesquisas. Segundo Caprioli, qualificar um trabalho como feminista (ou não) somente a partir da avaliação do seu método é um julgamento frágil e inadequado. Ainda de acordo com a autora, os trabalhos de feministas racionalistas/empiristas podem contribuir para a agenda das demandas feministas – que reivindicam liberdade, igualdade e autogoverno (DIETZ, 1985) –, além de poderem fomentar o combate a formas de dominação hierárquicas, uso da força militar, dentre outras formas de exploração e dominação (BROCK-UTNE, 1985).

Segundo ponto importante: essa não é uma perspectiva que pretende oferecer uma alternativa ao modo tradicional de se desenhar uma pesquisa, apreender um determinado objeto e definir as técnicas que serão utilizadas para responder aos problemas que estão colocados. Pode-se sempre dizer que a pretensão não é a de refundar o campo, mas sim propor mudanças, críticas e alternativas possíveis a partir e dentro do que está posto. Em terceiro lugar, o gênero não precisa necessariamente ser tratado como uma categoria biológica porque supõe-se que pode ser apreendido por meio de dados. Uma saída poderia

---

<sup>15</sup> Tickner (2006:19 n/r1) apresenta uma concepção bastante específica do que denomina “metodologia das ciências sociais”. De acordo com a autora, são metodologias que estão comprometidas com a causalidade, teste de hipóteses e replicabilidade. O desafio a essa visão parte da ideia de acordo com a qual a complexidade do mundo social impossibilita que se espere o tipo de regularidade que poderia ser explicada por análises causais e ferramentas emprestadas das ciências naturais. E mais, a neutralidade dos fatos, suposta por estas metodologias, não poderia constituir fator necessário para a atribuição de verdade.



ser, para ficar no caso que parece ser o mais complicado, a partir de definições socialmente construídas sobre o masculino e feminino, definir indicadores que expressariam essas construções para a composição de dados. Quarto, para enfatizar a posição defendida por Caprioli (2004, 2003, 2003a, 2000), a produção de dados sistematizados e a documentação de eventos e casos são resultados que não podem, de modo algum, ser diminuídos. No debate público nacional e internacional, na definição de políticas públicas, são estes dados e estas pesquisas que fundamentam boa parte das posições que pretendem lutar contra realidades de violência, dominação e opressão a que mulheres são submetidas.

## **2.2 Ponto de vista feminista e as RI**

Diferente da percepção sobre o Estado defendida pelos feminismos empirista/racionalista, aqui este ator político é entendido como representante de um conjunto de práticas patriarcais que reproduzem e silenciam desvantagens estruturais às quais as mulheres estão submetidas. Já a concepção de gênero empregada, de modo geral, mantém uma dimensão corporificada do ser mulher. No entanto, este corpo não é apenas biológico: é um corpo constituído por entendimentos socialmente partilhados sobre o que é o feminino e o masculino. É importante lembrar que, para esta perspectiva, o que é socialmente construído como feminino e masculino é produto de uma certa história em um dado contexto, ou seja, são percepções que não podem ser generalizadas (HANSEN, 2010, p.21-22). Sendo assim, para esta perspectiva, masculinidade e feminilidade,

São empregadas para produzir e reproduzir a maneira adequada de ser homem e mulher (...). O ponto de vista feminista é cuidadoso em apontar que não se deve tomar a feminilidade e a masculinidade como construções uniformes que são idênticas no tempo e espaço ou presumir que as mulheres são inerentemente pacíficas e os homens violentos. Estudos têm apontado, por exemplo, mulheres como agentes de violência (Alison, 2004) ou para os papéis de gênero invertidos no escândalo de Abu Ghraib, particularmente o papel da – e a obsessão da mídia com a – guarda feminina Lynndie England (Enloe, 2004b). Crucialmente, no entanto, o ponto de vista feminista ainda mantém o entendimento de que existe um sujeito feminino concreto a quem pode-se fazer referência e que deve ser o centro da análise (HANSEN, 2010, p.22).





Quando se mira, por sua vez, as técnicas de pesquisa - o método -, já deve ter ficado evidente que não há uma única alternativa. As análises contemplam desde apresentação de dados quantitativos, passam pelos estudos de caso que se aproximam das etnografias antropológicas e chegam até análises de narrativas. A decisão sobre o método, portanto, uma vez mais, não é aquilo que distingue essa perspectiva das outras.

E mais: o conjunto de preocupações e temas que norteiam esta abordagem tem foco distinto daquele adotado pelo feminismo empirista/racionalista. Para um feminismo que abraça o ponto de vista, as perguntas relevantes são: *Que atora(e)s constituem o ponto de vista privilegiado para se analisar, explicar e interpretar as relações internacionais? Quem (ou qual grupo) ocupa essa perspectiva privilegiada? Qual o escopo de ação daquela(e)s que são considerada(o)s parte da perspectiva privilegiada? O que justifica o privilégio daquela(e)s que ocupam determinado lugar social? Que tipo de superioridade epistêmica é reivindicada por quem é considerado (e/ou se considera) o grupo privilegiado?* Para respondê-las, mobilizam um repertório próprio, que procuraremos esboçar a seguir.

Até aqui, falou-se das ideias mais gerais de Estado, gênero e dos motivos que apoiam a afirmação de que pesquisas que se encaixam nesta perspectiva não podem ser definidas apenas pelas escolhas em relação ao método. No entanto, ainda não temos todos os traços que dão forma ao *ponto de vista feminista*. É crucial para que se examine a extensão destas ideias compreender a crítica radical elaborada pela teoria política feminista a respeito da distinção entre um domínio público e outro privado e de que modo esta crítica influencia a produção feminista nas RI.

A dicotomia entre razão e desejo é parte incontestável da teoria política moderna, afirma Iris Young, em seu texto *O ideal da imparcialidade e o público cívico*. Esta divisão binária se reflete significativamente em outros domínios, sugere Young (2012), em especial no domínio universal e público da soberania e do Estado, por um lado, e no domínio particular e privado das necessidades, dos desejos e sentimentos, por outro. O *privado* refere-se, em termos gerais, a uma esfera ou



esferas da vida social em que qualquer interferência em relação à liberdade requer justificativa especial, enquanto o *público* diz respeito a uma(s) esfera(s) geralmente ou justificadamente mais acessível(is) às regras do direito e da justiça, constituindo o espaço em que as narrativas sobre ter e reivindicar direitos ganham sentido (cf. OKIN, 2008)<sup>16</sup>.

Como a identificação desta distinção entre um âmbito público e outro privado está relacionada à produção do conhecimento? De um modo sutil, mas eficaz: determinadas identidades sociais e relações de poder podem ser fundamentais para o modo como concebemos, produzimos e qualificamos certos tipos de conhecimento sobre o mundo. Voltemos àquela distinção entre razão e desejo. Como lembra Alison Jaggar (1997, p.157), na tradição filosófica ocidental, as emoções têm sido consideradas como potencial ou realmente prejudiciais ao conhecimento. As mulheres, historicamente vinculadas ao *lócus* da família, do cuidado, das emoções e do desejo, foram consideradas menos preparadas para produzir conhecimento científico, o qual depende da razão – associada ao mental, ao cultural, ao universal, ao público e ao masculino –, e não da emoção, que é associada ao irracional, ao físico, ao natural, ao particular, ao privado e ao feminino.

Além de frequentemente fazerem estas denúncias sobre como tais dicotomias afetam o modo por meio do qual o conhecimento é produzido, feministas também chamam atenção para como o tipo de conhecimento, informação e verdade que as mulheres produzem constituem um ponto de vista incontornável para temas

---

<sup>16</sup> Na passagem que segue, Young resume bem aquilo que se pode chamar, de modo geral, de crítica feminista à dicotomia público/privado. Nas palavras da autora: “Análises feministas recentes sobre a dicotomia entre público e privado na teoria política moderna sugerem que o ideal do público cívico como imparcial e universal é, em si, suspeito. Políticos e teóricos políticos modernos proclamaram a imparcialidade e a generalidade do público e, ao mesmo tempo, muito conscientemente consideraram adequado que algumas pessoas – mais especificamente mulheres, não brancos e, às vezes, os não proprietários – devessem ser excluídas da participação nesse público. Se não foi apenas um erro, isso sugere que o ideal do público cívico como expressão do interesse geral, do ponto de vista imparcial da razão, resulta, ele próprio, em exclusão. Ao pressupor que a razão se opõe ao desejo, à afetividade e ao corpo, essa concepção de público cívico exclui aspectos corporais e afetivos da existência humana. Na prática, essa suposição impõe a homogeneidade ao público cívico, excluindo do público aqueles indivíduos e grupos que não se encaixam no modelo do cidadão racional capaz de transcender corpo e sentimento. Essa exclusão tem base dupla: a tendência a opor razão e desejo e a associação dessas características a alguns tipos de pessoas”. (YOUNG, 2012, p.185)



caros às RI: conflitos armados, guerra, paz, segurança, economia política internacional, política externa. Escutar essas vozes e seus contextos também pode significar a necessidade de romper com os limites tradicionais do campo. É o que ocorre quando o local e/ou a família passam a ser um *locus* de análise importante no momento em que o foco recai sobre fenômenos globais e internacionais.

Spike Peterson e Ann Runyan, em seu *Global Gender Issues*, nos ajudam a entender essa relação entre a crítica exposta até aqui e a produção de conhecimento nas RI. A política, afirmam a(s) autora(es), trata

do acesso diferenciado a recursos – tanto material quanto simbólico – e como tais relações de poder e estruturas são criadas, sustentadas e reconfiguradas. De acordo com uma definição mais ampla, a política opera em todos os níveis, variando da família e comunidade até o Estado e as esferas internacionais (PETERSON; RUNYAN, 1993, p.32).

Nesse sentido, o pessoal, o nacional e o internacional são - todos - domínios do político. Não pode haver uma linha de divisão intransponível entre esses níveis, o que significa, por exemplo, reconhecer que aquilo que é produzido e reproduzido domesticamente - e isso não significa apenas produção material: engloba também produção simbólica, de normas, de relações e de significados - pode ter implicações sobre o modo como a política externa é conduzida. Afirmação que posiciona *Bananas, Beaches, and Bases* [1989] como uma contribuição não só para as RI, mas também para a produção teórica feminista em um sentido mais amplo. Admitir que o ponto de vista das mulheres produz narrativas, histórias, verdades e conhecimentos relevantes para a compreensão, análise e para produção de respostas normativas é parte da mudança de foco proposta pela perspectiva feminista apresentada pelo ponto de vista feminista.

Retornar ao caso de Cynthia Enloe pode ser elucidativo. Partindo da percepção de que estereótipos de gênero – masculino e feminino – oferecem o enquadramento para a manutenção, operação e reprodução do sistema internacional, a autora mostra em seus trabalhos empíricos sobre a política internacional estadunidense de que modo as mulheres – exercendo diferentes papéis – conferem forma ao sistema internacional em alguns dos seus principais



aspectos. Seriam as mulheres que proveriam os meios através dos quais a condução das relações internacionais oficiais seria conduzida: como escreve Enloe, mulheres

como amantes de empresários chineses, mulheres costurando roupas para *Tommy Hilfiger* e limpando pesticidas das bananas da *Chiquita Bacana*, mulheres casadas com agentes da CIA, mulheres trabalhando em boates ao redor das bases militares, mulheres se inscrevendo no concurso de *Miss Universo*, mulheres esfregando o chão na Arábia Saudita e mulheres fazendo campanhas de apoio a delegados nos corredores da ONU — elas observam, elas copiam, elas calculam, elas formulam estratégias e às vezes elas organizam. Aqui está o que eu aprendi ao levar estas mulheres a sério: se prestarmos contínua atenção a cada uma destas mulheres subestimadas, nós nos tornaremos mais inteligentes em relação ao mundo, mais espertos que muitos especialistas do *mainstream* (ENLOE, 1989, XIV).

Entender a dimensão da afirmação sobre “levar as mulheres a sério” significa menos olhar para a inexistência ou para os números que representam a quantidade de mulheres na arena internacional e mais para a maneira pela qual as construções sociais de gênero são parte importante daquilo que se convencionou chamar de *política internacional*. E mais, dessa conclusão é também possível depreender de que maneira dar atenção (teórica e analítica) para o ponto de vista das mulheres – ou de grupos sociais considerados oprimidos ou tradicionalmente invisíveis – pode resultar não apenas em respostas distintas para problemas tradicionais do campo, como também pode produzir questões novas anteriormente inomináveis.

Outra contribuição importante, e mais direta, da crítica feminista radical para os feminismos das RI pode ser encontrada no campo da economia política internacional, especialmente naquelas abordagens que se identificam como neo-gramscianas. Começam a surgir questões sobre quais seriam os resultados de pesquisas que reconhecem a necessidade de a política econômica internacional incluir a contribuição das mulheres nos espaços domésticos de produção da vida material.

A problematização das consequências teóricas e políticas de se operar com as distinções tradicionais entre público e privado, do modo como foi descrito acima,



abriu um leque de possibilidades para se questionar o modo como o trabalho doméstico realizado por mulheres estava sendo tratado até então. Para citar apenas um exemplo: dados sobre o produto interno bruto (PIB) não contemplam o trabalho doméstico, tornando invisível um grande número de trabalhadoras. É o que argumenta Anderson (1995) na seguinte passagem:

Nas nações avançadas industrialmente, economistas explicam esta omissão argumentando que os números do PIB medem corretamente somente o valor econômico da produção para o câmbio do mercado. Em nações em desenvolvimento, em que somente uma modesta parte da atividade de produção aparece no mercado de câmbio, economistas há tempos reconheceram a inutilidade de medidas de produção que olham somente para o mercado; por este motivo eles imputam um valor de mercado para várias atividades de produção domésticas que não são comercializáveis, associadas à agricultura de subsistência, construção de casas e coisas do tipo. Porém, qual destas atividades do lar os economistas escolhem contar como produtivas? Na prática eles definiram o 'limite de produção' em tais sociedades ao imporem conceitos de lar ocidentais, androcêntricos e obsoletos (ANDERSON, 1995, p.71-72).

Antes de passarmos aos limites que poderiam ser apontados sobre esta posição vale um alerta: tratar certo ponto de vista como o ponto de partida da produção de conhecimento não constitui uma inovação das teorias e/ou da epistemologia feminista. O modelo clássico da epistemologia do ponto de vista remonta ao materialismo histórico, tal como proposto por Karl Marx. Segundo a concepção de ideologia advogada pelo pensador social alemão, diferentes grupos sociais possuem pontos de vista epistêmicos distintos, sendo que o posicionamento material – fundamentalmente relacionado ao lugar ocupado por cada classe social no processo produtivo – de um grupo o coloca em um ponto de vista privilegiado em relação a outro grupo. O que o feminismo compartilha com o marxismo é esta ideia intuitiva de que, nas palavras de Miranda Fricker (2000, p.147), “uma vida inserida na dura realidade de quaisquer relações de poder fornece um entendimento crítico (do mundo social, em primeira instância) que não é percebido por aqueles(as) que levam uma vida amortecida pela posse do poder”.

As críticas a esta perspectiva são muitas e variadas, de modo que a intenção aqui não é a de dar conta de toda a sua extensão. No entanto, como bem resumiu Anderson (2000), algumas posições ajudam a resumir um debate que é tão



extenso quanto complicado. Helen Longino (1993b), por exemplo, argumenta que a perspectiva epistemológica do ponto de vista é incapaz de oferecer uma resposta não circular quando precisa justificar qual é o ponto de vista epistêmico privilegiado. Outra crítica importante é aquela que afirma que as mulheres não podem oferecer um ponto de vista privilegiado para o entendimento do seu próprio contexto de opressão, dado que esta realidade ganha formas distintas para diferentes mulheres dependendo da sua raça, orientação sexual, nacionalidade, e assim por diante. Isso quer dizer que não há um único ponto de vista feminino (ou da mulher) que possa ser considerado porta voz da expressão dos diferentes contextos de dominação e opressão aos quais todas as mulheres estão submetidas (LUGONES; SPELMAN, 1983; LAZREG, 1994a, 1994b).

De modo bastante geral, sobre as críticas pode ser dito que, em primeiro lugar, o tipo de pesquisa que parte desta perspectiva epistêmica pode ser muito mais interseccional do que uma primeira aproximação parece supor. Não é necessário nem tampouco desejável afirmar a ideia de acordo com a qual o ponto de vista das mulheres abarcado por determinada pesquisa é universal e generalizável. Pelo contrário: é tanto possível quanto desejável que o lugar de fala seja tratado de modo contextualizado e situado.

Segundo, outro ponto importante é a ideia, pressuposta nesta visão, de que as pessoas são juízas qualificadas das próprias experiências. Concordar com tal afirmação não significa tomar as proposições de cada pessoa a respeito de si e das suas experiências como as únicas possíveis e/ou as últimas, mas sim defender que pontos de vista não podem ser sistematicamente suprimidos nem descartados, mesmo nos casos em que não se coloca em questão o valor moral da igualdade. É importante compreender que o foco do debate não é a disputa sobre a ideia de que toda(o)s são iguais: o centro do debate concentra-se, isto sim, na questão a respeito de *como as pessoas são tratadas na produção e justificação do conhecimento*.

Em terceiro lugar, esta perspectiva também pressupõe terem todas as pessoas o mesmo valor; e que isso deve ser parte das escolhas a serem feitas no momento em que uma pesquisa toma forma e conteúdo. Isso significa que poderá haver conflitos de interpretação sobre uma mesma situação; o grande desafio,



portanto, é entender o poder de se falar a partir de um ponto de vista que foi (e em alguns casos continua a ser) calado. Nesse sentido, o desacordo é epistêmico e abre incontáveis possibilidades para a produção de um conhecimento que historicamente foi (e continua a ser) emudecido.

### 2.3 Feminismo Pós-Moderno e as RI

*Que discurso de gênero é mobilizado pelos estados na construção da identidade nacional? Como as normas internacionais incidem nos corpos que antes estavam condenados ao privado e à natureza? Como surgem práticas de resistência à violência? A linguagem da violência pode ser produtiva? A tortura, por exemplo, se encerra na dor e no dano ou também cria/produz sujeitos particulares que podem ser torturados?*

O conjunto de questões que são invocadas a partir de uma perspectiva pós-moderna, como se pode depreender, é bastante distinto das perguntas formuladas pelos feminismos tratados nas seções anteriores. Dado que tais interrogações são ao mesmo tempo variadas e complexas, torna-se tarefa especialmente complicada resumir, em forma de perguntas, o que pode ser entendido como representativo da perspectiva pós-moderna – dificuldade que se explica não apenas pela variedade de formulações internas ao movimento, mas especialmente pelo fato de que o movimento não pode ser resumido a uma ou outra área do conhecimento.

Na tentativa de enfrentar essa dificuldade, e para o exercício proposto neste artigo, o pós-modernismo será definido aqui como um movimento intelectual – para situar apenas o norte-americano – que tem como inspirações principais o pós-estruturalismo e o pós-modernismo franceses, notadamente, os trabalhos de Michel Foucault, Jacques Lacan, Jacques Derrida, Jean-François Lyotard e Luce Irigaray.

A ideia propulsora desta matriz intelectual é, segundo Anderson (2000, p. seção 3), a de que aquilo que pensamos e afirmamos ser a realidade é discursivamente construído. O foco das preocupações pós-modernas resume-se aos sistemas de pensamento e linguagem; o que não quer dizer que as práticas sociais não sejam igualmente relevantes: deve ficar mais evidente a seguir que, de modo



geral, ações e práticas, por partilharem a mesma estrutura e dinâmica, também são tratadas como signos linguísticos.

O significado dos signos, entre os quais destacam-se as palavras, é resultado da sua relação com outros signos que, juntos, conformam certo sistema de discurso. Outro ponto importante: os signos e seus significados não são válidos em qualquer tempo ou lugar, além de serem necessariamente relacionais. Importa ainda lembrar que, se as mesmas ideias são válidas para ações e práticas, isso quer dizer que, assim como as palavras ganham significado na sua relação com outras palavras, a ação ganha significado na sua relação com outras ações, e não por causa de algum tipo de natureza humana pré-linguística ou em virtude de qualquer “lei natural”. A mesma estrutura de explicação é aplicada às mudanças: os significados das ações são constantemente subvertidos por outras ações. E mais, alterar o contexto da ação acarreta mudança no e do significado da ação. Por isso, pós-modernos celebram ironias, paródias, transgressões de comportamentos, etc. como politicamente libertadores (cf. BUTLER, 1993). Todas essas ideias constituem e explicam a rejeição das chamadas meta-narrativas totalizantes.

Criticar a possibilidade de construir meta-narrativas sobre o mundo gera uma conclusão importante: a(o)s pós-moderna(o)s são céticos sobre a possibilidade de haver uma teoria completa que produza uma explicação totalizante/dora sobre o mundo e seus fenômenos. Teorias, explicações, conhecimento são apenas parciais; não podem ser completos e unificados. Aceitar esta afirmação implica subscrever a ideia de que a seleção de uma teoria ou narrativa particular é um exercício de poder – na medida em que exclui certas possibilidades, enquanto autoriza e legitima outras (ANDERSON, 2000). Daí a conclusão de acordo com a qual a atração crucial dos pós-modernos recai na sua capacidade de recolocar a razão e o conhecimento no contexto das relações de poder (FRICKER, 2007).

A partir dessa rápida definição, o que pode ser dito sobre a aplicação destas ideias para as RI? Não surpreende que o estado seja tratado, nessa perspectiva, com letra minúscula. O estado não é uma unidade ou entidade racional que pode ser destacado de seu contexto e tratado como único ator relevante, ou como um ator cujas ações são autorizadas por normas e regras consideradas legítimas, imparciais





e/ou neutras. Isso quer dizer que é parte dos esforços empreendidos pela(o)s pós-moderna(o)s - que nas RI confundem-se com os estudos pós-estruturalistas - compreender o estado como uma narrativa (linguagem) situada no tempo e no espaço, que se constitui e age em um contexto entrecortado por estruturas de poder que podem e devem ser desvendadas e desnaturalizadas. Quanto ao gênero, recusa-se a ideia segundo a qual as relações de poder e dominação, que marcam as relações gênero, serão desvendadas e combatidas na medida em que se explicita como as mulheres são marginalizadas. Tais autora(e)s acusam as teóricas do *ponto de vista feminista* de reforçarem uma noção naturalizada e biologizante de gênero e do sexo e enfatizam a urgência de se pensar o sentido performativo do gênero. Seguindo autoras como Judith Butler (2004), o gênero é definido nesta visão como uma atividade performativa incessante, como um tipo de *fazer* (“a kind of a doing”) cuja prática é a do improviso. Os termos que *fazem o gênero* são, desde o início, sociais, ou seja, estão implicados em normas sociais e em relações e estruturas de poder.

Concordar com essas ideias exige que, para se tratar adequadamente<sup>17</sup> das relações de gênero no campo das RI, a *solução identitária* que os estados modernos tornaram prática corrente (Walker, 1992), aquela vinculada ao ideal da nação, seja revisada. Outra estratégia tem sido, como fizeram David Campbell (1992) e Roxanne Doty (1996), traçar os percursos de discursos generificados que são parte indissociável das narrativas sobre identidade nacional, segurança e desenvolvimento.

Para resumir o que foi dito até aqui, as análises feministas pós-estruturalistas têm como foco desvendar o modo a partir do qual os discursos, inclusive aqueles que parecem opostos, constroem sujeitos, delimitam e legitimam cursos particulares de ações, de maneira que, como consequência, alguns objetos são silenciados por essa disposição dos discursos e das práticas (HANSEN, 2010, p.24). Lauren Wilcox (2015) propõe, um desenho de pesquisa que pode auxiliar na

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar que tratar adequadamente significa também definir as técnicas de pesquisa que oferecem os meios mais adequados para responder aos problemas colocados, construir a análise proposta, e assim por diante. O mais usual é a aplicação de técnicas, tais como análise de discurso e de documentos, entrevistas e estudos de casos em profundidade.



compreensão a respeito de como essas ideias, que em uma primeira aproximação podem parecer bastante abstratas, são mobilizadas em uma pesquisa.

As teorizações tradicionais das RI sofrem de um problema crônico, enfatiza Wilcox: são incapazes de tratar o *corpo* como um tema e/ou conceito relevante. Essa é uma síntese possível da crítica que a autora formula contra a tradição das RI, em geral, e aos estudos sobre segurança, em particular. Os corpos, sugere ela, seriam tratados pela tradição disciplinar como organismos individuais que devem ser mantidos seguros e protegidos. Nesse sentido, os corpos são apenas objetos da segurança. Como decorrência necessária, o foco dessas análises e explicações não pode recair sobre os corpos: são os estados ou grupos que fazem guerra e, ao fazê-la, matam e violentam pessoas que deveriam ter sido protegidas por outros estados. A linguagem que domina essa visão é a da estratégia e do controle dos riscos; os sujeitos, quando aparecem, são completamente descorporificados. Como objetos dos estudos sobre segurança, as pessoas - protegidas, objetos da violência - são entendidas *somente* como corpos: corpos a-históricos, que sofrem, vivem e morrem; que são inertes, e existem para serem manipulados, possuídos (WILCOX, 2015, p.2).

O corpo como uma arma; o corpo que é alvo; o corpo que é atacado acidentalmente ou como efeito colateral; o corpo que é submetido à dor. Esses são os corpos que deveriam ser foco da atenção das pesquisas das RI preocupadas com os temas da soberania, da segurança, da violência e da vulnerabilidade<sup>18</sup>, sugere Wilcox. Esses corpos – que do ponto de vista da violência são apenas objetos – são entendidos como profundamente políticos, isto é, constituídos em contextos históricos e políticos ao mesmo tempo em que agem sobre o mundo no qual estão inseridos. Porque as teorias tradicionais são incapazes de captar essas outras dimensões dos corpos, argumenta Laura Wilcox (2015), falham em cumprir o

---

<sup>18</sup> Os corpos de *Bodies of Violence* são aqueles que habitam Guantánamo, os corpos explosivos (“explosive bodies”) das mulheres e homens bomba, os corpos que cruzam as fronteiras dos aeroportos e seus sistemas de segurança, os corpos que são objeto das armas de precisão (“precision warfare”), os corpos vulneráveis da responsabilidade de proteger (WILCOX, 2015).



que deveria ser o objetivo primeiro da disciplina, qual seja: teorizar sobre a violência política internacional<sup>19</sup>.

Esta violência não pode ser entendida somente como um ato estratégico de atores racionais ou como violações destrutivas de leis e normas em uma certa comunidade. Justamente porque as RI convencionais concebem os corpos como não-políticos e irrelevantes para a subjetividade, elas se tornam incapazes de captar que a violência pode ser entendida como uma força criativa capaz tanto de (re)modelar percepções compartilhadas sobre como nos entendemos como sujeitos políticos quanto de criar e recriar as fronteiras dos nossos corpos e comunidades políticas. Nesse sentido, entender *o que é a guerra* passa por compreender *como a guerra é uma força generativa única* (BARKAWI; BRIGHTON, 2011, p.126; WILCOX, 2015, p.2)

As perspectivas feministas são a resposta mais acertada para o tipo de falha em que a literatura costuma incorrer, defende Wilcox, na medida em que permitem desnaturalizar categorias. E mais, tais miradas seriam capazes de analisar e expor as relações de força, violência e linguagem que constituem nossos corpos (que são também teóricos) profundamente não-naturalizados.

As críticas direcionadas a essa perspectiva também são variadas e têm origem em diferentes espectros teóricos. A mais relevante dentre elas para o pós-estruturalismo feminista que se desenvolveu nas RI é, segundo Hansen (2010, p.24), a afirmação segundo a qual, ao desconstruir ideias estabelecidas (inclusive entre teorias feministas) acerca do gênero, esta abordagem termina por impossibilitar todo o projeto crítico feminista. Se as mulheres não são sujeitos que podem ser referenciados, como quer *o ponto de vista feminista* - porque são sujeitos essencialmente constituídos *na e pela ação* - como é possível falar sobre as desigualdades estruturais a que mulheres estão submetidas? Qual é o vocabulário alternativo àquele que transforma e explica a condição das mulheres como vítimas?

---

<sup>19</sup> Wilcox segue Butler e a relação que estabelece possível entre corpo e violência. De acordo com Butler: "O corpo implica mortalidade, vulnerabilidade, agência: a carne e o osso nos expõe ao olhar atento dos outros, mas também ao toque e a violência" (BUTLER, 2004a, p.26).



Uma resposta possível a essa crítica é, primeiro, questionar a defesa da existência de um único projeto crítico feminista. Segundo, pode-se levantar a questão: e se o projeto for o de desconstruir categorias naturalizadas sem necessariamente propor qualquer nova unidade ou consenso sobre um novo sistema conceitual e analítico? Concordando-se ou não, outra saída, tem sido a de realçar a ideia de que as respostas sobre quais são os vocabulários a serem usados para expressar realidades de violência e dominação não são apenas respostas teóricas, no sentido de poderem ser formuladas de modo descolado da ação. Isso quer dizer que não há um único vocabulário possível: ele será sempre dependente dos e contestado pelos sujeitos em questão.

### **3. Quão altas precisam ser as vozes para que possamos ouvi-las?**

As diferenças entre as perspectivas são muitas. Os objetos, as explicações e o tipo de conhecimento que é produzido por cada uma destas vertentes não necessariamente coincidem. Pesquisadora(e)s feministas tampouco partilham as mesmas orientações normativas, políticas e ideológicas (CARPENDER, 2003, p.299). E mais, p. o lugar que ocupam dentro do campo das RI também não é o mesmo – algumas posições são consideradas internas ao campo, ou seja, contribuem ao oferecer respostas alternativas para os mesmos problemas já colocados pelas teorias tradicionais, enquanto outras pretendem expandir os limites da disciplina, questionando não apenas as explicações tradicionais, mas também o projeto mais amplo da produção de um conhecimento específico das RI.

Notar e considerar toda essa variedade, no entanto, não nos impede de afirmar que existe uma premissa partilhada pelas diferentes perspectivas apresentadas até aqui. Os feminismos e suas agendas de pesquisa partem da necessidade de se oferecer uma alternativa a um *status quo* em que as mulheres, suas histórias, seus lugares de fala, seus pontos de vista, mas também o modo como as relações de gênero são construídas e reproduzidas constituem um quadro composto por formas de exclusão sistemáticas da mulher e do feminino das atividades, do campo e da produção de conhecimento.



Uma maneira de elaborar essa premissa, no sentido de entender o que ela engloba na crítica e no diagnóstico que produz, é a partir da ideia de *silêncio*. O que está sendo dito é que as teorias e práticas das Relações Internacionais – ao menos aquilo que constitui a tradição da disciplina – criam, reproduzem e reforçam o silenciamento de alguns grupos sociais, sendo que as mulheres constituem um desses grupos subalternos.

O silenciamento aqui é identificado com *violência e injustiça*. Isso significa não apenas que as mulheres, por exemplo, são forçadas ao silêncio ou que a elas não é garantido um espaço de fala. No sentido que está se discutindo aqui, a primeira conclusão que se pode chegar é a de que a manutenção de um campo que privilegia um certo tipo de discurso ou narrativa representa a manutenção de uma forma de violência e opressão *epistêmica* que precisa ser fortemente combatida.

As formas de injustiça geradoras de contextos de violência e opressão que se expressam através do silenciamento afetam a capacidade dos indivíduos de se constituírem como *conhecedores* – como portadores de algum tipo de conhecimento ou verdade. Dito de outro modo, quando pessoas estão sendo tratadas como se fossem incapazes de oferecer conhecimento ou informação, injustiças acontecem. Nesse sentido, existem dois tipos de injustiça epistêmica, p. uma é (a) *testemunhal*; a outra é (b) hermenêutica. Enquanto a primeira (a) significa, por exemplo, que um certo tipo de informação, conhecimento, narrativa e/ou história é falsa porque aquela que narra é uma mulher, a segunda injustiça (b) ocorre quando, por exemplo, a denúncia de uma mulher que sofreu violência sexual não é ouvida ou aceita porque nessa determinada comunidade linguística a violência sexual não é reconhecida como um conceito (FRICKER, 2007).

*Quão alto mulheres precisam falar para serem ouvidas? O que mantém alguns grupos à margem da produção de conhecimento? Como essas escolhas afetam o conteúdo do conhecimento que produzimos?* Protesta Enloe (1996, p.188). Uma vez mais, todas as respostas a essas questões levam-nos àquelas escolhas (mais ou menos conscientes) sobre como as agendas de pesquisa são formadas, o que é definido como importante para constituir o objeto de pesquisa, ou seja, de



modo mais geral, qual tipo de conhecimento importa para o campo e como deve ser alcançado para que seja reconhecido (ouvido) como verdadeiro.

A esta altura, sabemos que as possibilidades de escolha em uma pesquisa são muitas. No entanto, juntas, as perspectivas feministas ora apresentadas fazem frente àquele tipo de injustiça e violência, chamada aqui de *epistêmica*. O seu maior potencial repousa justamente neste aspecto: podem ser entendidas como um esforço conjunto para formular respostas e saídas reais para investigações que se comprometem com um diagnóstico sobre a exclusão e o que ela produz e representa para aquelas e aqueles que estão na fronteira – seja da disciplina, da ação política ou da produção de conhecimento. Isso pode também significar que as epistemologias feministas carregam a potencialidade de abranger não somente questões relativas às mulheres e ao feminino: *E se os contextos de exclusão e dominação forem formados por outros marcadores sociais e identitários, tais como raça, etnia, status e nacionalidade?*

Questões como estas impõem um alerta importante. Ao se colocar em relevo, denunciar e/ou expor exclusões e formas de dominação e opressão de gênero, é preciso estar sempre alerta à possibilidade desse movimento produzir outros silêncios em relação a realidades e atores sociais que também experienciam contextos de violência que, contudo, não podem ser traduzidos pelas categorias de gênero ou sexo. O alerta é válido e importante; no entanto, de modo algum coloca em risco a contribuição das produções feministas para a epistemologia. Nesse sentido, as alternativas epistemológicas feministas não se encerram no gênero e nas pesquisas sobre as mulheres. Considerar o modo como a classe social, a raça e a etnicidade, entre outras formas de relações de poder, manifestam-se pode ser parte importante dos objetivos feministas (CHAN-TIBERGHIE, 2004).

Por fim, especificamente em relação aos feminismos e as RI, a afirmação desdenhosa de que a entrada das mulheres e do gênero no campo das Relações Internacionais – e o tipo de teoria, pesquisa e resultados que passou a ser produzido – ainda é marginal na disciplina (TICKNER, 2001, p.3) ou ainda de que apresenta dificuldades em sua tentativa de transpor os obstáculos que surgem nessa busca de aceitação pelo *mainstream* da área (STEANS, 2003, p.448) não pode ser lida como



sinal de fraqueza ou fracasso. A entrada dos feminismos nas RI proporcionou não apenas a incorporação de reflexões epistemológicas que vieram acompanhadas de desenhos de pesquisa e teorias (normativas e explicativas) alternativas (ACKERLY; STERN; TRUE, 2006), mas também chamou a atenção para a relação entre o modo como produzimos conhecimento e a possibilidade de se contribuir (ou não!) para o silenciamento de experiências, pontos de vista e lugares de fala diferentes daqueles dos cientistas que criam zonas de conforto analíticas e normativas que parecem tão seguras. Por todas essas razões, os feminismos são incômodos e talvez não possam ser inteiramente “aceitos” e/ou incorporados – o que não se aplica somente às RI. Talvez esse seja o preço a ser pago por perspectivas que, ao tentarem ouvir aquelas vozes reiteradamente caladas e olhar para os lugares negligenciados pelos vícios do *status quo*, pretendem suspender a validade daquilo que até então era produzido e reproduzido como verdadeiro e incontestável.

### **Referências Bibliográficas**

ACKERLY, Brooke; STERN, Maria; TRUE, Jacqui (org.) *Feminist Methodologies for International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ALCOFF, Linda; POTTER, Elizabeth (org.) *Feminist Epistemologies*. New York: Routledge, 1993.

ANDERSON, Elizabeth. “Feminist epistemology: an interpretation and a defense”. *Hypatia, special issue: Analytic Feminist*, v.10, n. 3, p. 50–84

\_\_\_\_\_. Feminist Epistemology and Philosophy of Science. In: ZALTA, Edward (org.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2000

BARKAWI, Tarak; Brighton, Shane. Powers of War: Fighting, Knowledge, and Critique. *International Political Sociology*, v 5, p. 126–143, 2011.

BASU, Amrita (org.) *The Challenge of Local Feminisms: Women’s Movements in Global Perspective*. Boulder: Westview Press, 1995.

BORDO, Susan. *The flight to objectivity: Essays on cartesianism and culture*. Albany: State University of New York Press, 1987.

BROCK-UTNE, Birgit. *Educating for Peace: A Feminist Perspective*. New York: Pergammon Press, 1985.

BUTLER, Judith. *Bodies that Matter*. New York: Routledge, 1993.

\_\_\_\_\_. *Undoing Gender*. New York: Routledge, 2004.

\_\_\_\_\_. *Precarious Life: The Power of Mourning and Violence*. London and New



York: Verso, 2004a.

CAMPBELL, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000 [1992].

CAPRIOLI, Mary. Gendered Conflict. *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 1, p. 51–68, 2000.

\_\_\_\_\_. Feminist Phallacies or Scientific Certainties? Examining Feminist Criticisms of Feminist Empiricists and of ‘Mainstream’ IR. *Paper apresentado no The annual meeting of the International Studies Association*, Portland, 26 de fevereiro – 1 de março, 2003.

\_\_\_\_\_. Gender equality and state aggression: the impact of domestic gender equality on state first use of force. *International Interactions*, v. 29, n. 3, p.195-214, 2003a.

\_\_\_\_\_. Feminist IR Theory and Quantitative Methodology. *International Studies Review*, v. 6, n. 2, p. 253–269, 2004.

CAPRIOLI, Mary. BOYER, Mark. Gender, Violence, and International Crisis. *Journal of Conflict Resolution*, v. 45, n. 4, p. 503–518, 2001.

CARPENTER, R. Charli. Stirring Gender into the Mainstream: Feminism, Constructivism and the Uses of Theory.” *International Studies Review*, v. 5, n. 2, p. 287-300, 2003.

CHAN-TIBERGHIE, Jennifer. Gender-skepticism or Gender Boom? Poststructural Feminisms, Transnational Feminisms, and the World Conference Against Racism. *International Feminist Journal of Politics*, v. 6, n. 3, p. 454–484, 2004.

COADY, Cecil. *Testimony: a philosophical study*. Oxford, New York: Clarendon Press; Oxford University, 1992.

CODE, Lorraine. *Rhetorical spaces: Essays on gendered locations*. New York; Routledge, 1995.

COLLINS, Patricia Hill. *Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. New York: Harper, 1990.

COOK, Judith; FONOW, Mary. Knowledge and Women’s Interests: Issues of Epistemology and Methodology. *Feminist Sociological Research. Sociological Inquiry*, 56, 1, p. 2–29. Reimpresso In: NIELSEN, Joyce. *Feminist Research Methods*. Boulder: Westview Press, p. 69–93, 1990.

DAUKAS, Nancy. Altogether Now: A Virtue-Theoretic Approach to Pluralism in Feminist Epistemology. In: GRASSWICK, Heidi. *Feminist Epistemology and Philosophy of Science*. London, New York: Springer Science, 2011.

DIETZ, Mary. Citizenship with a Feminist Face: The Problem with Maternal Thinking. *Political Theory*, v. 13, n. 1, p. 19-38, 1985.

DEVAULT, Marjorie. *Liberating Method: Feminism and Social Research*. Philadelphia: Temple University Press, 1999.





DOTY, Roxanne. *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

DURAN, Jane. *Toward a feminist epistemology*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1991.

EICHENBERG, Richard. Gender Differences in Attitudes Toward the Use of Force by the United States, 1990-2003. *International Security*, v. 28, n. 1, p. 110-141, 2003.

ENLOE, Cynthia. (1989) *Bananas, Beaches, and Bases: Making Feminist Sense of International Relations*. London: Pandora Press.

\_\_\_\_\_. Margins, silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 186-202, 1996.

FRICKER, Miranda. Pluralism Without Postmodernism In: Fricker, Miranda; Hornsby, Jennifer. (org.) *The Cambridge Companion to Feminism in Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 146-165, 2000.

\_\_\_\_\_. *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GATENS, Moira. Modern Rationalism. In: JAGGAR, Alison; YOUNG, Iris. (org.) *A Companion to Feminist Philosophy*. New York: Wiley-Blackwell, 2000.

GLUCK, Sherna. PATAI, Daphne. (org.) *Women's Words: The Feminist Practice of Oral History*. New York: Routledge, 1991.

GRASSWICK, Heidi. *Feminist Epistemology and Philosophy of Science*. London; New York: Springer Science, 2011.

HANSEN, Laura. Ontologies, Epistemologies, methodologies. In: SHEPHERD, Laura. (org.) *Gender Matters in Global Politics: A feminist introduction to International Relations*. London; New York: Routledge, p. 14-23, 2010.

HARAWAY, Donna. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspectives. *Feminist Studies*, v. 14, n. 3, p. 575-599, 1988.

HARDING, Sandra. *The Science Question in Feminism*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. Introduction: is There a Feminist Method? In: HARDING, Sandra. *Feminism and Methodology: Social Science Issues*. Milton Keynes: Open University Press, p. 1-14, 1987.

\_\_\_\_\_. *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking From Women's Lives*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Is Science Multicultural? Postcolonialism, Feminisms, and Epistemologies*. Bloomington: Indiana University Press, 1998.



HÖFFE, Otfried. *Kants Kritik der reinen Vernunft. Die Grundlegung der modernen Philosophie*. München: Verlag C.H. Beck, 2003.

INTEMANN, Kristen. "25 Years of Feminist Empiricism and Standpoint Theory: Where Are We Now?" *Hypatia: A Journal of Feminist Philosophy*, v. 25, n. 4, p. 778–796, 2010.

JAGGAR, Alison. *Feminist Politics and Human Nature*. Totowa, NJ: Rowan & Allenheld, 1983.

\_\_\_\_\_. Amor e conhecimento: a emoção na epistemologia feminista .In: JAGGAR, Alison; BORDO, Susan (org). *Gênero, Corpo, Conhecimento*. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Ventos, p. 157-185, 1997.

JONES, Adam. Does 'Gender' Make the World go Round? Feminist Critiques of International Relations". *Review of International Studies*, v. 22, n. 4, p. 405-429, 1996.

KEOHANE, Robert. "International Relations Theory: Contributions of a Feminist Standpoint". *Millennium - Journal of International Studies*, v. 18, n. 2, p. 245-253, 1989.

KINSELLA, Hellen. For a Careful Reading: The Conservatism of Gender Constructivism. *International Studies Review*, v. 5, n. 2, p. 294–297, 2003.

KLEIN, Renate. How to Do What We Want to Do: Thoughts about Feminist Methodology. In: BOWLES, Gloria; KLEIN, Renate (org.) *Theories of Women's Studies*. London: Routledge and Kegan Paul, p.88-104, 1983.

LAZREG, Marnia. Women`s Experience and feminist epistemology. In: Lennon, K. Whitford, M. *Knowing the Difference*. New York: Routledge, 1994a.

\_\_\_\_\_. (1994b) *The Eloquence of Silence: Algerian Women in Question*. London: Routledge.

LLOYD, Elisabeth. Objectivity and the Double Standard for Feminist Epistemologies. *Synthese*, 104, p. 351-81, 1995.

LONGINO. Helen. *Science as social knowledge*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Essential tensions-Phase two: Feminist, philosophical, and social studies of science. In: ANTONY, Louise; WITT, Charlotte (org.) *A mind of one's own: Feminist essays on reason and objectivity*. Boulder: Westview, p. 257-272, 1993a.

\_\_\_\_\_. Subjects, power, and knowledge: Description and prescription in feminist philosophies of science. In: ALCOFF, Linda; POTTER, Elizabeth (org.) *Feminist epistemologies*. New York: Routledge, p. 101-120 1993b.

\_\_\_\_\_. In Search of Feminist Epistemology. *The Monist*, v. 4, p.472-485, 1994.

LUGONES, Maria. SPELMAN, Elizabeth. Have we got a theory for you! Feminist theory, cultural imperialism and the demand for 'the woman's voice'". *Women's Studies International Forum*, v. 6, n. 6, p. 573-581, 1983.



MACKINNON, Catharine. *Feminism Inmodified: Discourses on Life and Law*. Cambridge; MA; London: Harvard University Press, 1987.

MAYNARD, Mary. PURVIS, June. *Researching Women's Lives from a Feminist Perspective*. London: Taylor and Francis, 1994.

MELANDER, Erik. Gender equality and intrastate armed conflict. *International Studies Quarterly*, v. 49, p. 695-714, 2005.

NELSON, Lynn. *Who knows? From Quine to a feminist empiricism*. Philadelphia: Temple University Press., 1990.

NIELSEN, Joyce (org.) *Feminist Research Methods: Exemplary Readings in the Social Sciences*. Boulder: Westview Press, 1990.

OKIN, Susan. Gênero, o público e o privado. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, p. 2008.

PETERSON, Spike (org.) *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*. Boulder: Lynne Rienner Press, 1992.

PETERSON, Spike. Runyan, Anne. *Global Gender Issues*. Boulder, Colo; San Francisco; Oxford: Westview Press, 1993.

REGAN, Patrick; PASKEVICIUTE, Aida. Women's access to politics and peaceful states. *Journal of Peace Research*, v. 40, n. 3, p. 287-302, 2003.

REINHARZ, Shulamit. *Feminist Methods in Social Research*. New York: Oxford University Press, 1992.

RUIZ, Tricia. Feminist Theory and International Relations: The Feminist Challenge to Realism and Liberalism. *Soundings Journal*, s/p, 2005.

SMITH, Dorothy. *Writing the Social: Critique, Theory, and Investigations*. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

SMITH, Linda. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books, 1999.

STEANS, Jill. Engaging From the Margins: Feminist Encounters with the "Mainstream" of International Relations". *British Journal of Politics and International Relations*, v. 5, p. 428-454, 2003.

SYLVESTER, Christine. *Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*. New York: Cambridge University Press, 2004.

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

\_\_\_\_\_. Feminism meets International Relations: some methodological issues. In: ACKERLY, Brooke; STERN, Maria; TRUE, Jacqui (org.) *Feminist Methodologies for International Relations*. Ackerly, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-41, 2006.



TICKNER, Ann; SJOBERG, Laura (org.) *Feminism and International Relations: Conversations about the past, present and future*, 2011.

TOGEBY, Lise. The gender-gap in foreign policy attitudes. *Journal of Peace Research*, v. 31, n. 4, 375-392, 1994.

YOUNG, Iris. O ideal da imparcialidade e o público cívico. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* n.9, p. 169-203, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000300007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0103-3352. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000300007>. Acessado em 10 de fevereiro de 2017.

WALKER, Rob. Gender and Critique in the Theory of International Relations. In: Peterson, V. Spike. (org.) *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 179-201, 1992.

WEBER, Cynthia. Good Girls, Little Girls, and Bad Girls: Male Paranoia in Robert Keohane's Critique of Feminist International Relations". *Millennium - Journal of International Studies*, v. 23, n. 2, p. 337-349, 1994.

\_\_\_\_\_. *International Relations: A Critical Introduction*. New York; London: Routledge, 2010.

WELDON, Laurel. Inclusion and understanding: a collective methodology for feminist International Relations. In: ACKERLY, Brooke. STERN, Maria. TRUE, Jacqui. *Feminist Methodologies for International Relations*. Cambridge: Cambridge: University Press, p. 62-87, 2006.

WILCOX, Lauren. *Bodies of Violence: Theorizing Embodied Subjects in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

**Recebido em 28 de junho de 2015.  
Aprovado em 05 de maio de 2016.**



## **POR UMA VIRADA PÓS-SECULAR: O FEMINISMO ISLÂMICO E OS DESAFIOS AOS FEMINISMOS (SECULARES) EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>**

**ANA PAULA MAIELO SILVA**

Professora do Departamento de Relações Internacionais da UEPB  
Doutora em Ciência Política pela UNICAMP.

**MONIQUE DE MEDEIROS LINHARES**

Graduanda em Relações Internacionais pela UEPB

**RACHEL EMANUELLE LIMA LIRA FARIAS DE MELO**

Graduanda em Relações Internacionais pela UEPB

**RESUMO:** O presente artigo analisa as principais reivindicações do feminismo islâmico e os desafios que este movimento encontra ante os estudos feministas em Relações Internacionais (RI), mesmo num contexto supostamente mais plural e aberto a novas epistemologias e ontologias. Identifica-se, por um lado, a existência de um grande hiato entre os estudos feministas e a religião, a não ser, naturalmente, pela crítica de grande parte destes estudos de que a religião é inerentemente patriarcal e, por extensão, opressora. Por outro lado, argumenta-se, que esta lacuna é oriunda da metanarrativa secular que respalda a produção de conhecimento da ciência moderna e, por conseguinte, os estudos de gênero. Finalmente, defende-se que a metanarrativa secular reifica o papel da ciência como a única forma legítima de enunciação e, que por se constituir em oposição à religião, acaba criando binários tais como secular/espiritual, razão/obscurantismo, ciência/religião, liberdade/opressão. Destarte, estes binários têm sido responsáveis por silenciar e excluir as narrativas e as experiências de mulheres muçulmanas em seus países e diásporas muçulmanas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Feminismo, Feminismo Islâmico, Relações Internacionais.

## **FOR A POST-SECULAR TURN: ISLAMIC FEMINISM AND THE CHALLENGES TO (SECULAR) FEMINISM IN INTERNATIONAL RELATIONS**

**ABSTRACT:** This article analyzes the main claims of Islamic feminism and the challenges that this movement faces in the feminist studies in International Relations (IR), even in a supposedly more plural context opened to new epistemologies and ontologies. On the one hand, there is a great gap between feminist studies and religion, except, evidently, by the critique of most of these studies that religion is inherently patriarchal and, by extension, oppressive. On the other hand, it is argued that this gap stems from the secular metanarrative that supports the production of knowledge of modern science and, therefore, gender studies. Finally, it is argued that the secular metanarrative reifies the role of science as the only legitimate form of enunciation and, by constituting itself in opposition to religion, ends up creating binaries such as secular/spiritual, reason/obscurantism, science/religion, freedom/oppression. Thus, these binaries have been responsible for silencing and excluding the narratives and experiences of Muslim women in their countries and Muslim diasporas.

**KEYWORDS:** Feminism, Islamic Feminism, International Relations.



## Introdução

A inserção das questões de gênero em Relações Internacionais (RI) tem tido um impacto inegável que pode ser percebido pelo crescente número de pesquisas e publicações de feministas na área. Entretanto, o reconhecimento da importância dos estudos de gênero, tanto sobre seu papel na produção de conhecimento como sobre suas implicações nas dinâmicas da política internacional, é muito recente se comparado às outras áreas das ciências sociais.

Os estudos feministas tiveram impacto na disciplina das RI apenas no final da década de 1980 e início de 1990. Watson (2008) afirma que as questões de gênero foram efetivamente legitimadas como questões de RI a partir da publicação de uma edição especial sobre gênero do periódico *Millennium: Journal of International Studies* no ano de 1988, em que Fred Halliday (1988) ressaltou que, diferentemente de outras áreas das ciências sociais, a disciplina de RI havia negligenciado o papel do gênero na constituição do sistema internacional.

A incorporação do feminismo naquele momento está associada à abertura para uma maior pluralidade teórica que presenciava a disciplina. Essa abertura teórica fez parte do denominado “quarto debate”<sup>1</sup> entre positivistas e pós-positivistas, que foi marcado por contendas de cunho epistemológico, ontológico e metodológico sobre as fundações da disciplina de RI.

Como argumentam Tickner e Sjoberg (2013), embora os pós-positivistas tenham demorado a considerar as questões de gênero em seus estudos, seus posicionamentos de cunho epistemológico, ontológico e metodológico abriram espaço para que uma gama ampla de problemáticas ganhasse relevância nos estudos da política mundial, incluindo, naturalmente, as reivindicações feministas.

Entretanto, nem todas as abordagens feministas em RI são pós-positivistas. Algumas feministas, como as denominadas liberais, estão envolvidas com o estudo empírico das mulheres nas posições de liderança na política internacional. Diferentemente da pergunta “quem conhece?”, que move os pós-positivistas, estas

---

<sup>1</sup> Yosef Lapid (1989) identifica o debate entre positivistas e pós-positivistas como “terceiro debate” contrariamente à Weaver (1996) e Kurki e Wight (2010) que se referem ao “terceiro debate” como sendo o debate interparadigmático (entre o realismo, o liberalismo e a herança marxista) e, por extensão, o debate entre positivistas e pós-positivistas como “quarto debate” (KURKI; WIGHT, 2010, p.20; WAEVER, 1996, p.150-151). Este artigo adota a perspectiva de Weaver e Kurki e Wight.



feministas pautam-se pela questão “onde estão as mulheres?” e acreditam que o aumento na participação das mulheres nos processos políticos existentes por si só já contribuiria para a superação de sua marginalização política e econômica (STERLING-FOLKER, 2006, p.244).

Entre as feministas pós-positivistas ou pós-liberais<sup>2</sup> há um denominador comum na dimensão epistemológica e na dimensão ontológica. Quanto à primeira dimensão, elas ressaltam a relação entre produção de conhecimento e poder, afirmando que grande parte do conhecimento tem sido produzido por homens e é sobre homens (TICKNER; SJOBERG, 2013, p.197). No que se refere à dimensão ontológica, as feministas pós-liberais desvinculam gênero da relação comumente estabelecida com o sexo biológico dos indivíduos, associando-o, pois, a um conjunto de características que são social e culturalmente construídas e enfatizando a forma como o sistema internacional é formado por hierarquias de gêneros, em que as características masculinas são mais valorizadas do que as femininas.

Apesar do reconhecimento do avanço nos debates acadêmicos em RI e da existência de uma ampla gama de ontologias e epistemologias nos estudos feministas, há ainda algumas lacunas e questões a serem respondidas pelos estudiosos de gênero. Uma das problemáticas mais importantes, que constitui um grande desafio com o qual as feministas precisam lidar, é o feminismo islâmico.

Como um movimento recente, de caráter político-religioso, o feminismo islâmico tem gerado debates sobre o papel da mulher no mundo muçulmano, ao questionar a visão feminista secular que responsabiliza o Islã pela opressão da mulher nessa sociedade. Nesta acepção, ele problematiza muitos pressupostos das diferentes vertentes feministas e de suas lutas, mas substancialmente os seus pressupostos seculares (BALDI, 2010, p.65-9).

O feminismo islâmico reivindica ser um conjunto de atitudes plurais que buscam, dentro de um referencial centrado no Islã, verificar potencialidades emancipatórias no discurso e na prática, em relação às mulheres. Assim, Badran (2009) argumenta que as mulheres muçulmanas têm como pleito a revisão das

---

<sup>2</sup> Termo que J. Ann Tickner (2011) utiliza para caracterizar as feministas que compartilham alguns dos pressupostos pós-positivistas.



tendências masculinizadas dentro do islamismo, na busca por desenvolver “uma consciência feminista dentro dos movimentos islamistas”.

Dado que a religião é um traço fundamental na formação da identidade destas mulheres, elas não vêem o Islã como um empecilho para uma sociedade mais igualitária. Neste sentido, o movimento islâmico argumenta que as práticas patriarcais não são essenciais ao Islã, mas são interpretações social e historicamente contingentes. E, por extensão, muitas feministas islâmicas acreditam que o engajamento com questões teológicas e com os textos sagrados as coloca em contato com as fontes que foram utilizadas para construir e legitimar as interpretações patriarcais o que, conseqüentemente, pode habilitá-las a reinterpretar estes textos à luz de uma maior igualdade de gênero. (AHMAD, 2015, p.4-8).

Embora não se possa falar em consenso entre as diferentes vertentes do feminismo ocidental, deve-se reconhecer que a literatura sobre gênero atrela, ao mesmo tempo, as questões de autonomia e emancipação feminina a premissas seculares e universais e, conforme afirma Salem (2013), exime-se de reflexões que abordem as relações específicas sobre mulher, religião e autonomia.

Esse silêncio certamente traduz uma negatividade com relação à religião. E a não possibilidade de dialogar com algo que é parte essencial da identidade feminina de várias mulheres, implica a exclusão das narrativas e das experiências das mesmas. Isto reproduz e legitima a ideia de que a igualdade de gênero e a emancipação feminina só podem ter lugar fora da religião. Por conseguinte, o feminismo islâmico tende a ser visto como um oxímoro pelos estudos feministas.

Conforme demonstra Lima (2014), o feminismo islâmico é um resultado do encontro entre o feminismo secular e os movimentos de mulheres pela reislamização e, embora recente, o movimento pós-anos 2000, além de já estar presente na maior parte das sociedades muçulmanas, já podia ser presenciado nas diásporas muçulmanas, principalmente, nas dos EUA e nas da Europa (LIMA, 2014, p.676). Este fato torna ainda mais sintomático este hiato existente entre os estudos feministas e a religião nas ciências sociais em geral, mas, principalmente, nas RI.

Tendo em vista a importância destas questões, bem como a urgência de tirá-las do “anonimato” em RI, o presente artigo pretende, por um lado, analisar as reivindicações e as experiências do feminismo islâmico e, por outro, os desafios que este movimento encontra comumente na literatura de gênero particularmente em RI.





Por que, a despeito da subversão epistemológica e ontológica com a tradição positivista, as feministas pós-positivistas não estabeleceram um diálogo com o feminismo islâmico? Argumenta-se que as origens desse impasse devem ser compreendidas à luz dos binários ciência/religião, secular/espiritual, razão/obscurantismo, liberdade/opressão. Ainda, advoga-se que estes binários são oriundos da metanarrativa secular da ciência moderna e das relações de poder nela inscritas. Portanto, um reencontro com a religião e o reconhecimento de sua legitimidade seria, para a ciência, uma subversão da sua referencialidade racional (e narcisista) como única interpretação legítima do mundo? Será possível promover uma reconciliação entre ciência e religião?

Ao responder estas questões, este artigo pretende ser uma contribuição original no campo da epistemologia na área de Teoria das RI. Ressalte-se que até o presente momento, não há pesquisas na área de RI no Brasil que se debruçam sobre o feminismo islâmico e tampouco sobre o debate secularismo *versus* pós-secularismo, que ultrapassa o já não tão novo debate positivismo *versus* pós-positivismo em RI<sup>3</sup>.

Para tanto, a primeira seção deste artigo será dedicada a examinar os debates entre algumas das vertentes feministas categorizadas na literatura de RI, com vistas a analisar os seus postulados para, então, compreender o alcance e o limite dos mesmos no que diz respeito às reivindicações do feminismo islâmico. Na seção subsequente, as reflexões serão pautadas pelos aspectos mais importantes do feminismo islâmico e de suas reivindicações, buscando apontar como este movimento tem encontrado empecilhos ante os estudos feministas seculares.

### **Os feminismos e a inserção do debate de gênero em Relações Internacionais**

Conforme argumenta Smith (1996), a disciplina de RI tem sido dominada pelo positivismo, que apresenta uma visão unificada da ciência, bem como adota metodologias das ciências naturais para explicar o mundo social. Assim, o autor

---

<sup>3</sup> É importante esclarecer que embora reconheça-se a existência e a importância do debate sobre religião nas RI, este debate tem natureza ontológica. Em outras palavras, neste debate a religião é colocada como um objeto de estudo das RI e não como um lugar originário de produção de conhecimento legítimo (SHILLIAM, 2011, p.23). E o escopo deste trabalho é justamente questionar, dentro dos estudos de gênero, esta forma de interlocução com as questões religiosas, advogando por um debate no plano da própria produção de conhecimento. O debate secularismo *versus* pós-secularismo que aqui se propõe para se refletir sobre Teoria de RI é, portanto, epistemológico.



ressalta que a disciplina tende a aceitar, implicitamente, um conjunto simples e, fundamentalmente, incontestável de pressupostos positivistas que inviabilizam o debate sobre o que é o mundo e de que forma podemos explicá-lo. Isso, notadamente, deve-se ao fato de que os questionamentos que emergem dessas abordagens marginalizam importantes questões epistemológicas.

Grande parte da literatura disponível em RI, até pelo menos o final da década de 1980, reproduz a história do desenvolvimento da disciplina a partir dos “grandes debates”<sup>4</sup>, conferindo um status de pluralismo ao campo de estudo da política internacional. Smith (2010) afirma, no entanto, que essa noção de pluralismo intelectual, segundo a qual sempre existiram diferentes abordagens em condições equivalentes de concorrência, é falsa. Em diferentes publicações<sup>5</sup>, o mesmo autor demonstrou que o ensino e a produção de conhecimento em RI foram dominados pelas bases da epistemologia positivista e, em particular, pelos pressupostos do realismo em suas diferentes vertentes.

As abordagens críticas, também denominadas pós-empiricistas ou pós-positivistas (CAMPBELL, 2012), ganharam maior visibilidade no campo de estudo das RI na década de 1980 e 1990 e, ao questionar a validade do positivismo, negam a existência de uma linguagem universal e à correspondente teoria da verdade, opondo-se, assim, ao pensamento fundacional para a produção de conhecimento. Sob o mesmo viés crítico, Cynthia Weber (2010) aponta para a “função-mito” que as teorias clássicas de RI desempenharam no estudo das relações internacionais. Ao estabelecerem as supostas verdades absolutas e inquestionáveis sobre o funcionamento da política internacional, as premissas das abordagens clássicas exercem a função dos mitos, ou seja, transformam uma visão de mundo que é particular, cultural e ideológica em algo aparentemente universal, natural e puramente empírico (WEBER, 2010, p.6-7).

Para Weber (2010), a disciplina de RI deve ser estudada como um local de prática cultural. Ao mesmo tempo, as tentativas de naturalização do que é cultural por parte das teorias clássicas de RI precisam ser analisadas à luz das complexas redes

---

<sup>4</sup> Para maiores detalhes sobre os debates, consultar: WEAVER, O. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (eds.) *International Theory: positivism & beyond*. New York: Cambridge University Press, 1996.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo: Smith, S. (1996); Smith, S. (2000); Smith, S. (2002); Smith, S. (2010)



de poder, que são justamente as responsáveis pela função mito destas abordagens. Assim, argumenta-se, aqui, que uma vez que não se pode escapar dessa função mito, é imprescindível devolver à produção de conhecimento o seu caráter político e compreender os seus reflexos sobre as diferentes formas de manifestação do poder na própria prática das relações internacionais.

Numa aparente ironia, Cynthia Enloe (1996) se diz impressionada com o fato de que grande parte das análises de política internacional seguem subestimando as diferentes formas de poder que são necessárias para formar e *sustentar* qualquer conjunto de relações entre os estados. Essa asserção, consoante a autora, soa estranho já que os teóricos clássicos das RI focaram boa parte de seus estudos nas formas de alcance e manutenção do poder (ENLOE, 1996, p.186). Contudo, o problema, imperceptível para muitos estudiosos, é que o foco das abordagens tradicionais sobre o considerado “centro” (a política das grandes potências) omite, necessariamente, as múltiplas e intrincadas hierarquias de poder que criam e *mantêm* este “centro”, bem como outros “centros”, e, por extensão, as “margens”<sup>6</sup>.

Aqueles que constituem as margens, ou seja, que se encontram na base das pirâmides de poder<sup>7</sup>, não obstante possuam características e reivindicações distintas, compartilham a falta de poder público e o fato de serem, via de regra, o objeto do poder de outras pessoas e/ou grupos. E, embora estas “margens” tenham pouca ou nenhuma influência sobre o curso de alguns eventos na esfera internacional, a omissão desta problemática implica numa imagem simplista, enviesada e, sobremaneira, limitada de todo o sistema político. Primeiramente, porque esta omissão assume que as “margens” são um fenômeno natural sem qualquer relação com a criação e o posicionamento dos “centros”. E, por conseguinte, essa presunção leva à incompreensão dos fenômenos e movimentos que emergem das “margens” como formas de subversão das relações desiguais de poder (ENLOE, 1996).

Estas problemáticas levantadas pelas vertentes críticas em RI foram essenciais para evidenciar como e porque uma ampla gama de reivindicações de natureza epistemológica e ontológica foi marginalizada e silenciada pelas teorias clássicas.

---

<sup>6</sup> Ao utilizar-se “centros” e “margens” no plural, intenta-se dizer que dentro de cada periferia ou centro há outros micro centros e micro periferias.

<sup>7</sup> Cynthia Enloe se utiliza da expressão micro pirâmides justamente para ressaltar o fato de que o poder se manifesta de forma múltipla e em várias camadas da sociedade, criando pirâmides (relações desiguais) de poder dentro de outras pirâmides.



Neste contexto, encontram-se as abordagens feministas que surgiram com vistas a contestar o foco ontológico e epistemológico convencional da disciplina. Argumentava-se que para que as questões feministas fossem inseridas em RI, era necessário haver uma reestruturação na disciplina, de maneira a alterar a forma como as relações internacionais eram entendidas e estudadas (WEBER, 2010).

Conforme explicita True (2005), os estudos feministas em RI começaram a se expandir no início dos anos de 1990. Rejeitando a suposta neutralidade de gênero da política internacional, estes estudos foram responsáveis por introduzir gênero como uma categoria empírica e como um instrumento analítico relevante para o entendimento das relações de poder em âmbito global, bem como para apresentar uma posição normativa com vistas a propor a construção de ordens mundiais alternativas (TRUE, 2005).

Embora não seja o foco deste artigo analisar em profundidade os debates em torno da ressonância dos estudos de gênero na disciplina RI, é importante mencionar brevemente a recepção que as reivindicações e pesquisas feministas tiveram ante as teorias clássicas. No famoso artigo *“You just don’t understand”* de J. A. Tickner (1997), a autora argumenta que uma das principais razões para o que ela denomina *“troubled engagements between Feminists and IR Theorists”* encontra-se nas diferenças ontológicas e epistemológicas entre os dois grupos. Assim, Tickner (1997) faz um forte apelo para que as pesquisas feministas ganhem legitimidade e sejam amplamente reconhecidas pelas teorias clássicas de RI, como condição primária para um melhor entendimento entre as diferentes abordagens e propostas de pesquisa.

Contudo, a barreira aparentemente intransponível entre as feministas e o *mainstream* manifesta-se quando Robert O. Keohane, no artigo *Beyond Dichotomy*, em resposta à Tickner, afirma que: *“We will only ‘understand’ each other if IR scholars are open to the important questions that feminist theories raise, and if feminists are willing to formulate their hypotheses in ways that are testable – and falsifiable - with evidence”*. (KEOHANE, 1998, p.197) Ou seja, Keohane acaba corroborando a “hipótese” que Tickner (1997) formula em seu artigo para explicar os desentendimentos entre eles, a saber: feministas e teóricos clássicos repousam suas pesquisas em ontologias e epistemologias distintas. E, por conseguinte, isto também reforça a ideia de que suas desavenças são insuperáveis.



A despeito disto, os estudos feministas indiscutivelmente causaram um impacto na disciplina de RI, na medida em que inseriram uma nova visão acerca do papel das mulheres na política internacional ao atribuir a elas uma função relevante como ator histórico e político. Apesar destas conquistas, é preciso reconhecer que as teorias feministas se pautam por uma grande variedade de perspectivas de campos de estudos distintos. Isto resulta numa crescente diversidade de produção acadêmica feminista, o que gera diferentes percepções sobre como a teoria e a prática das RI são afetadas pelas questões de gênero.

Assim, faz-se necessário pontuar que nem toda teoria feminista é pós-positivista. As feministas liberais, por exemplo, reivindicam a igualdade de direitos entre mulheres e homens ressaltando a necessidade de o estado promover políticas e reformas sociais que garantam oportunidades iguais para mulheres e homens. Desta forma, as interlocutoras dessa vertente se preocupam em apontar os papéis e trabalhos desempenhados por mulheres na esfera pública, assumindo que a marginalização econômica e política das mulheres poderia ser superada pelo seu envolvimento nos processos políticos vigentes (STERLING-FOLKER, 2006, p.244).

Como Steans (1998) reconhece, as feministas liberais tiveram uma contribuição importante ao disseminar seus argumentos a favor da inclusão das mulheres na política e, por conseguinte, em termos práticos, conseguiram trazer as questões de gênero para a agenda da política internacional. Entretanto, elas são alvo de sérias críticas elaboradas pelas feministas pós-liberais, as quais questionam as fundações normativas da teoria feminista liberal e a sua ênfase no individualismo.

Uma das críticas repousa na negligência liberal da análise das estruturas sociais que favorecem a desigualdade de gênero. Sob o ponto de vista teórico, argumenta-se que as liberais são omissas com relação às distorções e aos preconceitos de gênero que acabaram sendo aceitos e normalizados na disciplina de RI. Ainda, ao aceitar as distinções entre público/privado, político/não-político, as feministas liberais, segundo Whitworth (1997), aceitam a visão liberal de que as mulheres têm sido tradicionalmente excluídas das relações internacionais porque guerra, diplomacia e alta política não são questões de interesse das mulheres.

Outro contraponto importante, feito particularmente pelas feministas negras e pós-coloniais, é que o feminismo liberal reflete apenas os valores de mulheres brancas de classe média (WATSON, 2008). Do mesmo modo, elas examinam como a



linguagem liberal da liberdade e dos direitos das mulheres acabou por encobrir interesses econômicos ocidentais em contextos de intervenção como, por exemplo, no Oriente Médio (RUBY, 2002).

Em comum, portanto, estas pesquisadoras possuem a crítica ao feminismo liberal e a preocupação em relação à construção de gênero. De uma forma geral, elas desafiam as teorias clássicas de RI e o feminismo liberal no que se refere a sua suposta natureza neutra em relação ao gênero. Peterson e Runyan (1999) ressaltam que muitas feministas em RI concordam com o fato de que existe uma tendência no pensamento científico ocidental de criar hierarquias e/ou oposições que são tratadas como naturais ou dadas. E, por conseguinte, apesar das grandes diferenças culturais nos papéis de gênero, as características relacionais do masculino e do feminino são sempre hierárquicas, sendo as características masculinas via de regra mais valorizadas e privilegiadas (STERLING-FOLKER, 2006).

É necessário, ainda, notar que mesmo estando alicerçadas em posicionamentos epistemológicos não positivistas, as perspectivas feministas pós-liberais trazem uma rica diversidade de pressupostos e reivindicações e, conquanto utilizem “lentes de gênero” como um instrumento analítico, ao se pautarem por perspectivas teóricas distintas, elas trazem diferentes respostas para as suas problemáticas.

As denominadas feministas radicais sustentam que as relações de subordinação e dominação entre mulheres e homens constituem uma das formas mais relevantes de opressão (WATSON, 2008). Ao contrário das feministas liberais, as radicais acreditam que a organização patriarcal do mundo afeta tanto o funcionamento do mundo como a produção de conhecimento sobre o mesmo e, por isto, a simples inclusão de categorias de análise que contemplem mulheres não é suficiente porque as próprias normas e padrões de pesquisa das ciências sociais são fruto do pensamento masculino.

Neste aspecto, as feministas radicais acabam por superar algumas das questões de natureza epistemológica das feministas liberais, conforme aponta Whitworth (1997), já que elas afirmam que as feministas liberais repousam suas pesquisas na mesma noção de verdade absoluta das teorias clássicas das RI. Outra crítica relevante feita às liberais diz respeito à associação que as mesmas fazem entre o público e o político. Ao rejeitarem esta identificação, as feministas radicais reforçam



a ideia de que “o pessoal é o político”. Uma implicação importante dessa asserção é o abandono da ideia de que RI deve contemplar apenas as questões da “alta política”, relativas à segurança e à guerra (WHITWORTH, 1997, p.18).

Entretanto, uma das lacunas que podem ser identificadas nesta abordagem é que, embora não seja um consenso entre todas as feministas radicais<sup>8</sup>, algumas delas argumentam que as mulheres são mais pacíficas do que os homens e que é uma inevitabilidade biológica o fato de os homens serem mais agressivos, hierárquicos e territoriais do que as mulheres (WHITWORTH, 1997, p.17). Este posicionamento, ao atribuir características supostamente essenciais ao feminino e ao masculino, torna-se um dos principais pontos de contenda entre esta variante e outras perspectivas que defendem o gênero como uma construção social (KIMMEL, 2004).

Outra limitação que merece destaque é o fato de que apenas pensar sob uma ótica feminista não contribui para alterar efetivamente as bases materiais que promovem e sustentam as relações desiguais entre homens e mulheres. Além disto, substituir a versão masculina pela feminina reproduz os mesmos binários criados por uma visão essencialista dos sexos e, ao mesmo tempo, ignora as diferentes reivindicações de mulheres de outras gerações, classes, raças, culturas e *religiões*.

Com vistas a apresentar um quadro analítico alternativo, as feministas pós-estruturalistas e pós-coloniais buscam, primariamente, desconstruir o próprio significado de mulher e argumentam que todo e qualquer discurso, incluindo os discursos de mulheres, são parciais e existem apenas dentro de um conjunto específico de relações de gênero.

Tickner e Sjorberg (2013) argumentam que gênero é entendido por estas feministas como uma construção social que emerge de práticas que conectam as ideias e os argumentos em todos os níveis da política e da sociedade, incluindo o internacional. Elas se preocupam em analisar o significado trazido pelas ideias e como este é codificado através da linguagem. A principal questão postulada por essas perspectivas envolve a relação entre conhecimento e poder, sobre o que pode ser falado e quem pode falar. Estas feministas argumentam que os homens são

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que nenhuma vertente feminista deve ser entendida como uma teoria monolítica e universal. Entre as suas interlocutoras, há sempre uma série de contendas. Contudo, o que se busca aqui é analisar o denominador comum que existe entre as autoras classificadas as diferentes categorias disponíveis na literatura de gênero em RI, a fim de compreender as divergências entre as mesmas.



justamente aqueles que têm sido considerados como os detentores de conhecimento e, assim, aquilo que é reconhecido como conhecimento reflete, em grande medida, as experiências de homens na esfera pública (HOOPER, 2001). Essa asserção é reforçada também por Sylvester (1996) e Spivak (2010), na medida em que estas autoras buscam “dar voz” às pessoas que foram marginalizadas, no caso, as mulheres e, com isso, romper os pressupostos positivistas de que as experiências não importam e de que existe neutralidade na produção acadêmica.

O feminismo pós-colonial, conquanto tenha raízes nos pressupostos pós-estruturalistas, enfatiza, particularmente, que as relações de dominação e subordinação estabelecidas sob o imperialismo permaneceram intactas a despeito da independência das ex-colônias. Estas relações se fazem presentes justamente no conhecimento ocidental. As feministas pós-coloniais advogam que as feministas liberais e radicais têm construído conhecimento sobre as mulheres não ocidentais como se as problemáticas das mulheres fossem universais ou formassem uma categoria homogênea (MOHANTY, 1984; CHOWDHRY; NAIR, 2002). Destarte, os estudos calcados nesta tipologia apresentam um posicionamento crítico frente às reivindicações universalistas das mulheres ocidentais e, por extensão, buscam evidenciar que a subordinação de gênero reflete a interseção de gênero, raça e cultura e está entrelaçada à política, à economia e a outras relações de dominação/subordinação (TICKNER; SJOBERG, 2013, p.202).

Por sua vez, a teoria crítica feminista busca desenvolver um entendimento da política internacional calcado na análise da interação recíproca de três forças, a saber: as condições materiais, as ideias e as instituições. Segundo estas pesquisadoras, as ideias são importantes na medida em que legitimam as instituições. Por isto, elas buscam evidenciar as ideias associadas às mulheres e aos homens que informam as práticas de certos atores e de determinadas instituições, bem como ressaltam as condições materiais e as forças sociais que contribuem para a reprodução destas práticas. E, considerando que as ideias são o produto de agentes, as feministas críticas afirmam que há sempre a possibilidade de mudança. Portanto, suas pesquisas têm um caráter fortemente comprometido com a emancipação das relações desiguais de poder de gênero.

De fato, as feministas críticas compartilham com as pós-estruturalistas o entendimento de que gênero é uma condição de desigualdade socialmente





construída. Porém, os estudos feministas críticos defendem que para se compreender como se dão estas construções e a atribuição de comportamentos às mulheres e aos homens, o foco da análise deve ser as condições materiais e hábitos, práticas e discursos de atores e instituições nacionais e internacionais (CHIN, 1998). Por isto, os significados devem ser buscados a partir dos papéis desempenhados pelos atores em circunstâncias particulares e, assim, a construção social pode ser, como defende Whitworth (1997), descoberta sem escorregar para a regressão indefinida e a paralisia política que, segundo ela, caracteriza o pós-modernismo.

Locher e Prügl (2001), interlocutoras do feminismo construtivista, apresentam uma contraposição importante aos pressupostos das feministas críticas, particularmente concernente à sua concepção de poder. As autoras afirmam que as feministas críticas concebem a construção de gênero como parte um sistema mais amplo de subordinação (capitalismo, patriarcado ou a intersecção de ambos). Para os estudos que se utilizam dessa premissa, a construção de gênero emerge de uma ideologia revelada em crenças, ideias e instituições que estabilizam o sistema. O poder está, portanto, localizado nestas ideologias e, dessa forma, é externo às identidades. Assim, os Estados, as firmas e as organizações internacionais desempenham um papel seminal na construção de gênero ao disseminar uma ideologia hegemônica que facilita certas formas de capitalismo.

O grande problema, como apontam Locher e Prügl (2001), é que as feministas que seguem estes parâmetros negligenciam o fato de que a formação de identidades é um processo excludente e, com isto, acabam tratando gênero como um status social que se intersecta com outros status, como etnia, classe, etc., com vistas a realizar várias formas de super ou subordinação contextualmente específicas. Por este motivo, as feministas construtivistas se dizem compartilhar das concepções de poder pós-estruturalistas já que estas não descrevem o poder como ideologia, mas o vê localizado no próprio processo de formação das identidades.

Nesta acepção, a subordinação das mulheres é vista pelas feministas construtivistas, assim como pelas pós-estruturalistas e pós-coloniais, como estando emaranhada nos discursos modernos, que são estruturados por binários tais como: mulher/homem; ocidente/oriente; civilizado/não civilizado; doméstico/externo; eu/outro; etc. De modo que o primeiro termo dos binários permanece sempre como a fonte de agência e legitimidade e, conseqüentemente, o segundo termo se torna o



ponto de referência negativa, em oposição ao qual o primeiro termo se constitui. No processo de formação das identidades, o “eu” emerge através da negação ou exclusão do “outro”. O “eu” é codificado em termos de raça, etnia, gênero, etc.

Gênero é, assim, segundo Locher e Prügl (2001), um código poderoso porque ele é co-constituído com o sexo, seu correlato supostamente “natural”. Nesse processo, as dicotomias ou binários e as ordens simbólicas estabelecem uma relação estrutural entre gênero e sexo e, conseqüentemente, unem cultura e biologia e fazem emergir uma realidade de gênero aparentemente abrangente e natural. Como um código para poder, gênero e sexo contribuem para sustentar as identidades modernas (LOCHER; PRÜGL, 2001, p.117). Diferentemente das feministas críticas, portanto, as feministas construtivistas, pós-estruturalistas e pós-colonialistas afirmam que as construções de gênero não são ideologias impostas por atores ou instituições particulares, mas são aspectos fundacionais do sujeito moderno, uma variável imprescindível à formação das identidades.

Os trabalhos que respaldam suas análises no construtivismo social concentram-se nos elementos ideacionais da política internacional mais do que nos materiais. E, apesar das diferenças entre as autoras, que refletem as distintas versões do construtivismo social, todas elas advogam pela incorporação da esfera social como base para a compreensão das relações internacionais. Conseqüentemente, as feministas construtivistas veem as estruturas e os agentes como co-constitutivos e ressaltam a forma como as ideias sobre gênero moldam e são moldadas pela política internacional.

Conforme analisado, a inserção das problemáticas e reivindicações das diferentes vertentes feministas foi fundamental para questionar a supremacia do escopo conservador das teorias clássicas em RI e para subverter sua epistemologia e ontologia calcadas na tradição positivista. Entretanto, após refletir sobre os principais aspectos dessas abordagens urge debruçar-se sobre o tema central deste artigo, o feminismo islâmico. A problemática que aqui se quer levantar é que após a análise de uma vasta literatura e do reconhecimento dos importantes avanços que as teorias feministas trouxeram para a produção de conhecimento em RI, constatou-se a existência de um grande hiato entre estes estudos e a religião. Assim, o feminismo islâmico depara-se com sérios desafios para legitimar suas experiências e



reivindicações ante à produção de conhecimento sobre gênero nas ciências sociais, em geral, bem como nas RI.

Diante deste contexto, várias questões são suscitadas: as reivindicações do movimento feminista islâmico estariam indo de encontro ao trabalho intelectual e ativista das feministas que defendem a autonomia e a emancipação das mulheres? Ora, se feminismo e religião são incompatíveis, então feminismo islâmico seria um oxímoro? Ou, o não encontro com a religião por parte das feministas não estaria silenciando e excluindo as experiências de muitas mulheres? Esta exclusão não seria paradoxal para os próprios pressupostos de algumas das feministas que evocam “dar voz aos silenciados”, legitimando sua fala? Não estariam estas feministas reificando os binários secular/espiritual; razão/obscurantismo liberdade/opressão tão caros à tradição positivista a qual elas contestam? Será possível promover um reencontro entre ciência e religião? Estas questões serão analisadas na seção subsequente.

## **O feminismo islâmico e o desafio ao feminismo secular como a única forma de contribuir para um mundo pós-patriarcal**

### *O feminismo islâmico e suas reivindicações*

É de caráter indispensável romper com a visão ocidental de que as mulheres muçulmanas são vítimas de sua própria cultura ou religião. Por isso, muitas intelectuais, bem como ativistas do movimento de mulheres em comunidades muçulmanas<sup>9</sup>, buscam romper com essa perspectiva ao pontuar a articulação do discurso e da prática feminista a partir ou dentro de um paradigma islâmico. Neste contexto, encontra-se o feminismo islâmico, que é caracterizado como um movimento

---

<sup>9</sup> Uma das pioneiras do feminismo islâmico é a poetisa persa Tahirih de Qazvin que, através do seu papel dentro do movimento Babí, inspirou várias mulheres a assumirem a liderança na esfera religiosa e na esfera pública. Outro nome importante é o da ativista indiana Sharifa Khanam, que ganhou notabilidade ao criar um *jamaat* feminista, como resposta ao sistema *jamaat* tradicional que oprime a mulher através de uma visão patriarcalista da sharia. Já a ativista paquistanesa Sabin Malik contribuiu para o movimento feminista islâmico ao iluminar a questão do desencorajamento do uso do véu (*hijab*) pelas muçulmanas, após o 11 de setembro. Malik busca o combate contra os extremismos que acabam por manchar a imagem do Islã no mundo ocidental. Também é importante mencionar o nome das intelectuais Fatima Mernissi, Asma Barlas e Amina Wadud que seguem pelo mesmo viés questionador do discurso patriarcal presente nas práticas religiosas e propõem, assim, a releitura do Alcorão sob uma perspectiva feminista (MARQUES, 2010).



recente, de caráter político-religioso, e que tem ampliado os debates acerca do papel da mulher no mundo muçulmano, de modo a questionar a visão feminista secular que responsabiliza o Islã pela opressão da mulher nessa sociedade (LIMA, 2014).

Como reitera Lima (2014, p.675), o feminismo islâmico é “uma expressão da intersecção da modernidade com o Islã”. Padro (2008) reforça esse argumento ao explicitar que o surgimento dessa vertente do feminismo é marcado pela ojeriza ao feminismo ocidental, que propõe a superação da religião, e do abandono do Islã como o caminho possível para se alcançar a liberdade da mulher no mundo muçulmano.

A emergência histórica do feminismo islâmico se dá, consoante Franco (2006), no contexto da relação dialética entre o islamismo e suas diretrizes do retorno às tradições ortodoxas, as quais reservavam à mulher um lugar privado e secundário na sociedade. Destarte, o movimento apresentou-se como uma rejeição ao retorno a estas tradições, reivindicando uma revisão às leis do Islã. Em termos históricos, o início da década de 1890 pode ser identificado como uma das raízes do feminismo islâmico já que foi naquele período, na Turquia e no Egito, que emerge algo em torno do que Lima (2014) denomina “consciência feminista”, a partir de publicações com inspiração nos modos de vida seculares franceses e estadunidenses. Porém, foi apenas em 1920 que o movimento se organizou, particularmente no Egito, sob a liderança de Huda Sha’rawi, que fundou, em 1923, a União das Feministas Egípcias.

Entretanto, naquele momento, as ideologias e reivindicações eram ainda bem distintas das problemáticas atualmente pleiteadas pelas feministas Islâmicas. Ahmed (1992), Badran (2009) e Lima (2014) ressaltam que as diferentes gerações de militantes e intelectuais no Egito, embora tenham plantado as sementes para o feminismo islâmico, foram caracterizadas por significativas alterações ideológicas e instabilidades, bem como pela rejeição do conceito feminista secular.

O surgimento do feminismo islâmico no Egito, argumenta Lima (2014) pode ser representado por três gerações: a primeira geração (1936-1980), conservadora e tradicionalista, ressaltava o papel primordial da mulher na formação dos filhos observadores do Islã com vistas a criar uma sociedade verdadeiramente islâmica. A segunda (1980-1990), não obstante reivindicasse o direito das mulheres à educação, trabalho e espaços públicos, posicionava-se contra o feminismo por considerá-lo ocidental. Por fim, a terceira geração (pós-1990), denominada “islamista progressista”,



possuía mais afinidades com o feminismo e propunha o fim das dicotomias sociais, tais como feminino/masculino, público/privado, religioso/secular.

Na Turquia, o surgimento do movimento feminista islâmico pode ser remontado aos desdobramentos de quatro períodos, quais sejam: (i) período *Tanzimat* (1839-1923), ligado ao momento da reforma modernizadora otomana; (ii) intervenções nacionais e ocidentais da República Kemalista (1923-1960); (iii) o “feminismo de Estado” (1960-1990) e (iv) o feminismo secular kamalista e sua reação denominado feminismo secular crítico ao kemalismo (1960-1990).

Assim, as raízes do feminismo islâmico encontram-se na reforma modernizadora otomana, entre as décadas de 1839 e 1923 (KARAM, 1998). É neste contexto que a posição da mulher passou a ganhar espaço nos debates públicos e intelectuais. Segundo Lima (2014), nesse período observou-se a realização de algumas reformas nos direitos das mulheres. Porém, essas “reformas” eram, em grande parte, fruto de um pensamento nacionalista e, por isto, na prática, acabaram não rompendo com os padrões patriarcais impostos. Isso, por sua vez, fora alvo de grandes críticas por parte das mulheres islamitas e, sob a pressão das mesmas, algumas mudanças passaram a ser implementadas na defesa pelos direitos das mulheres turcas.

Subsequente a esse período, a Turquia viveu sob o regime de Kemal Atatürk, o qual implantou o que foi denominado de “feminismo de Estado”, que se tratava de uma política nacionalista e ocidentalista de reforma dos direitos das mulheres, nos quais obtiveram bastante avanço. Porém, não se admitia a ação de grupos feministas organizados que não fossem do governo, os quais eram fortemente reprimidos. Essa última concepção também se encontrava contida no que fora denominado como “feminismo secular kemalista” que, não por acaso, sofreu inúmeras críticas por parte de um grupo feminista que viera a ser denominado de “feminismo secular crítico ao kemalismo”.

O “feminismo secular crítico ao kemalismo” buscava uma maior inclusão das mulheres ao movimento, visto que, como supramencionado, havia ainda certa restrição. Contudo, esse feminismo apresentava uma concepção de que o Islã era um dos responsáveis pela opressão feminina. Este entendimento somente será revertido a partir dos anos de 1990, com a presença de um debate que, finalmente, permitiu a



formação de uma nova consciência de gênero a partir do feminismo e da religião (KARAM, 1998; LIMA, 2014).

Tendo surgido historicamente no Egito e na Turquia, Margot Badran (2005) destaca que o feminismo islâmico não se configura como um movimento monolítico. Ele emergiu a partir de diferentes manifestações e em lugares distintos. Além disto, o feminismo islâmico pode ser considerado um fenômeno global e amplo, pois não se trata de um movimento originado em um único país, de modo que transcende o Oriente e o Ocidente, principalmente tendo em vista que o movimento passou a ser contemplado ao redor do mundo por mulheres dentro do seu próprio país de origem, bem como em países com minorias muçulmanas.

Todavia, como um denominador comum, o feminismo Islâmico advoga que o patriarcado vigente em países islâmicos está relacionado às tendências masculinizadas que ocorrem dentro do islamismo. Em outras palavras, Franco (2016, p.87) expõe que o movimento busca questionar os “fundamentos da religião a partir de uma perspectiva interna”. À luz de uma perspectiva crítica das mulheres no âmbito do feminismo islâmico, advoga-se que as desigualdades nos papéis que são desempenhados por homens e mulheres na família e na sociedade não estão contidas no escrito sagrado - o Alcorão -, mas, em contrapartida, na “dinâmica social que é apreendida culturalmente” (FRANCO, 2016, p.87).

Desta forma, argumenta-se neste estudo que o feminismo islâmico foi um divisor de águas entre as vertentes feministas devido ao seu caráter questionador da visão secular de mundo que aponta a religião, a exemplo do Islã, como uma instituição necessariamente opressora da mulher. Nesse contexto, conforme Ahmad (2015), o feminismo Islâmico busca evidenciar que a religião não é inerentemente opressora e, para isto, se pauta no pressuposto central de que a estrutura patriarcal vigente em países islâmicos está relacionada às interpretações masculinizadas feitas do Alcorão e não ao escrito em si. Assim, essa abordagem feminista advoga que a tradição e as práticas culturais tiveram uma grande influência nessas interpretações e propõe, com isto, uma releitura das leis sagradas à luz da perspectiva feminina (BELLOTTI, 2007).

Ainda, as feministas islâmicas reiteram a necessidade de desprovincializar o feminismo, trazendo para si a tarefa de verificar potencialidades emancipatórias no discurso e na prática das mulheres islâmicas, como um meio para ampliar o papel da mulher no mundo muçulmano, além de certificar que as reivindicações respeitem os



anseios particulares de cada localidade. Na busca por desenvolver “*a feminist consciousness within the Islamist movements*” (BADRAN, 2009, p.216), as mulheres que anteriormente eram vistas como “invisíveis”, passam a ser consideradas membros ativos da sociedade (AHMAD, 2015). Porém, apesar da inegável ressonância que estas reivindicações têm ganhado junto às comunidades muçulmanas, a autora elucida que a sua recepção pela “elite privilegiada masculina”, principalmente no plano privado, tem encontrado forte resistência, mesmo que na esfera pública as mulheres tenham atingido certa emancipação.

Ao afirmarem que não é a religião, *per si*, a responsável pela opressão, mas, sim o conjunto de normas, crenças e práticas patriarcais que estão arraigadas na sociedade muçulmana, as feministas islâmicas reivindicam que a reinterpretção do texto sagrado, e não a negação do mesmo, constitui uma forma de escapar das práticas opressoras e, a partir daí, mudar as tradições patriarcais que permeiam a cultura muçulmana com vistas a atingir uma sociedade mais igualitária e justa. Para Badran (2002), de fato o Islã tem sido um meio para salvaguardar o patriarcado, porém a autora também entende que isto foi resultado de processos culturais e históricos. Entretanto, a visão hegemônica que persiste é a do chamado “Islã patriarcal”, o que contribui para deslegitimar e inviabilizar a luta pela igualdade de gênero no âmbito do feminismo islâmico.

Ahmad (2015) recorda que na época do profeta Maomé, as mulheres tinham liberdade para participar ativamente da sociedade, em suas esferas sociais e religiosas. Entretanto, após a morte do profeta, observou-se a marginalização da mulher, a sua exclusão da esfera pública, assim como, a sua subjugação no espaço privado. É possível recorrer, portanto, a diferentes contextos históricos da tradição islâmica na história da sociedade muçulmana, para compreender como muitas práticas foram socialmente construídas (AHMAD, 2015; MACK, 2003).

Com isso, atribui-se à religião um caráter que é “acidental”<sup>10</sup>, que diz respeito a essa construção histórico-social das práticas culturais e que, em detrimento disso, seriam passíveis de mudança. Não obstante, entende-se também que o Islã possui um caráter “essencial”, que representa o cerne da religião, não sendo passível de

---

<sup>10</sup> Esta expressão é utilizada com base no exemplo que Ahmad (2015) cita da tese defendida pela pensadora islâmica iraniana Abdul Karim Soroush, que busca fazer uma distinção entre o que são elementos “acidentais” do Islã e o que é essencial à ele.



mudança, e é para esse princípio que as feministas islâmicas pretendem retornar, através da reinterpretação do texto sagrado (AHMAD, 2015). É precisamente a partir destas duas características atribuídas ao Islã que se pode proceder a um exercício de diálogo com as abordagens feministas analisadas na seção anterior do artigo.

*O pós-secularismo e os desafios aos feminismos em RI*

Quais são os caminhos para se refletir sobre possíveis conexões entre o Islã e o feminismo? Por um lado, a literatura sobre feminismo islâmico advoga pela subversão da visão hegemônica acadêmica ocidental acerca desta religião, apresentando-a como outra forma para se avançar na igualdade de gênero nas comunidades muçulmanas. Por outro lado, Salem (2013) afirma que, apesar da pluralidade das abordagens feministas seculares, é notório o silêncio entre essas teóricas no que se refere à relação entre feminismo e religião. Esse silêncio é reflexo da concepção, por grande parte dos estudiosos de gênero, sobre a religião como essencialmente patriarcal e opressora. Tal afirmativa legitima a ideia de que as mulheres religiosas não são providas de autonomia e agência e, por esta razão, não possuem meios para a emancipação.

Este entendimento feminista secular suscita inúmeras questões. Como sustenta Ridzuan (2011), ao reduzir os ideais do feminismo islâmico aos entendimentos de emancipação, autonomia e agência, próprios do feminismo secular, primeiramente, reforça-se a predominância da narrativa do referencial teórico e analítico hegemônico, ou seja, o ocidental e secular. Como consequência, naturaliza-se essa narrativa celebrando-a como a única forma de se pensar o feminismo e as possibilidades de alcançar igualdade de gênero. Isto leva ao silenciamento da narrativa do feminismo islâmico, à ausência de auto-reflexão por parte das feministas seculares e à reprodução de noções hegemônicas nos trabalhos de estudiosos acerca de mulheres inseridas em contextos religiosos.

Para as feministas liberais, a agência significa o livre exercício para se comportar e fazer escolhas e é somente a partir dessa liberdade que se pode atingir a emancipação. Esta ontologia liberal da agência enquadra o debate sobre a religião em termos de escolhas feitas por mulheres *versus* “escolhas” foçadas pela religião às mulheres (SALEM, 2013). Ou seja, as liberais reivindicam direitos iguais para





mulheres e homens e é com base nestes direitos que se julga que as religiões são essencialmente patriarcais. Salem (2013) argumenta que a análise da autonomia segue o mesmo critério, qual seja, o exercício da escolha também é definido em termos da contenda entre o individualismo e a tentativa de subjugação do mesmo por poderes externos. Neste sentido, portanto, mais uma vez, o Islã é visto como o poder externo que reforça a relação de dependência das mulheres e extirpa qualquer capacidade de agência ou autonomia já que elas se submetem aos dogmas religiosos, em contraposição à sociedade secular, supostamente livre para fazer as suas escolhas.

Defende-se que retratar o feminismo a partir deste parâmetro da “liberdade para escolher”, reifica noções de agência como central para o feminismo e, conforme aponta Salem (2014) suscita questões tais como: o que fazer, então, quando mulheres “escolhem” ser parte de estruturas que veem os homens como superiores e, assim, reproduzem formas de desigualdade de gênero. Esse é um paradoxo que esta noção feminista tem grande dificuldade para responder. Em segundo lugar, este discurso assume que existem escolhas de fato e que estas podem ser feitas fora de relações de poder (SALEM, 2013). Ora, argumenta-se que escolhas nunca são livres, dado que elas em tempo algum estão fora de estruturas de poder ou sistemas hegemônicos.

As feministas críticas conseguem superar estas questões de ordem epistemológica porque reconhecem que escolhas não são livres. Mas, apesar disto e do fato de elas admitem as diferenças culturais em relação ao gênero, estas estudiosas compreendem a opressão feminina e a incapacidade de agência e o patriarcado como parte de um sistema amplo de subordinação, quão seja o capitalismo. A religião é, pois, uma das instituições sociais que, imersa na ideologia do patriarcado, oprime as mulheres. Uma vez que o poder é visto por esta vertente como localizado em ideologias e, por isto, externo às identidades dos indivíduos, as mulheres, cuja religião é parte integral de suas identidades (e se recusam a abrir mão dela), encontram pouca ou nenhuma abertura para contemplar as suas reivindicações de que é possível se pensar em emancipação por meio da religião.

Talvez, seja possível encontrar uma brecha nos estudos feministas calcados nas vertentes construtivista, pós-estruturalista e pós-colonial. Estas feministas, como já visto, concebem gênero e as identidades como uma construção social que emergem de práticas que conectam as ideias e os argumentos em todos os níveis da



política e da sociedade. Ainda, estas abordagens reconhecem que as mulheres são constituídas por uma vastidão de experiências e subjetividades e, a partir disto, elas ampliam a noção de opressão, tendo em vista as diferentes camadas e combinações em que ela pode ocorrer: classe, raça, gênero, incapacidades físicas, etc. Neste aspecto, elas prontamente corroboram a premissa do feminismo islâmico sobre o caráter “acidental” do Islã, ou seja, o patriarcado.

Todavia, algumas ressalvas devem ser feitas. Primeiramente, as autoras feministas pós-estruturalistas e pós-colonialistas são antifundacionalistas e advogam que todo e qualquer discurso existe apenas num conjunto específico de relações de gênero, negando qualquer essência ou naturalidade de entendimentos, interpretações e relações particulares. Estas asserções constituem um empecilho para o argumento das feministas islâmicas sobre aquilo que é “essência” do Islã e que pode ser identificado por meio de experiências transcendentais e com o encontro com o divino.

Mesmo ao tentar reconceitualizar a noção de agência como originalmente apresentada pelas feministas liberais (e até mesmo construtivistas), pós-estruturalistas e pós-coloniais não conseguem reconciliar agência com a religião. Segundo Salem (2014), Judith Butler, uma das representantes mais emblemáticas nos estudos de gênero, bem como outras autoras que bebem nas mesmas tradições teóricas, entendem que ao utilizarem a religião para contestar normas sociais, as mulheres religiosas estão demonstrando uma capacidade de ação. Ou seja, a agência e a autonomia podem ser identificadas na presença de desafios ao poder. Entretanto, Mack (2003), Mahmood (2004) e Salem (2013) argumentam que embora estas autoras não admitam, esta reconceitualização permanece dentro dos parâmetros do conceito liberal já que ainda se pautam na agência como um conceito fundamental para se entender e se praticar o feminismo.

As feministas construtivistas, mesmo não sendo antifundacionalistas, entendem a agência como uma condição social. Ou seja, os indivíduos agem no mundo apenas como seres sociais. E é apenas a partir da relação de co-constituição entre agentes e estruturas que se pode conceber os códigos de poder responsáveis pela formação das identidades destes agentes. Assim, a agência reflete “escolhas” que não são livres, mas que estão entrelaçadas às regras e padrões de comportamento que são construídas, compartilhadas e reificadas em instituições. Deste modo, estas feministas também não permitem um debate totalmente pacífico



com as islâmicas já que também não assentem a experiência das mulheres religiosas com o transcendental como um fato legítimo na formação de suas identidades.

Alguns contrapontos a estas abordagens podem ser apresentados. Em sua obra, Mack (2003) examina a tentativa de mulheres Quakers do século XVIII de contestar normas sociais vigentes, mas a partir de um ato de obediência a Deus e não como reflexo de uma posição de vontade. Mahmood (2004), da mesma forma pesquisa como mulheres muçulmanas no Cairo desafiaram normas sociais como um ato de obediência a um poder transcendental, Deus, e não a homens ou sistemas patriarcais. Destarte, ambas as autoras, em seus estudos, tentaram fornecer uma alternativa para compreender as experiências de mulheres fora dos parâmetros de agência e emancipação, os quais sempre retomam à tradição liberal que vê a mulher como lutando, resistindo ou subvertendo e nunca como ativas (SALEM, 2013).

Ao defender que algumas escolhas são feministas e emancipatórias e outras são subservientes e opressivas, grande parte da literatura de gênero ajuda a reforçar a asserção de que mulheres religiosas necessariamente estejam sofrendo de falsa consciência e estão, portanto, distante do estágio de libertação ao qual outras mulheres já atingiram. Reside aí a criação de binários como secular/espiritual, razão/obscurantismo, ciência/religião, liberdade/opressão.

É preciso questionar como mesmo as abordagens de gênero não positivistas, que celebram a diversidade e a interdisciplinaridade em RI, por exemplo, são omissas sobre o feminismo islâmico. Essa omissão constitui um local de exclusão e violência com relação às narrativas e experiências de mulheres cuja religião é parte importante de suas identidades.

Esta lacuna pode ser explicada pelo que Mack (2003) denominou metanarrativa do secularismo que, conforme demonstra Salem (2013), informa a produção de conhecimento, incluindo os estudos de gênero nas ciências sociais, em geral, e, particularmente, nas RI. Calcadas na metanarrativa secular, estas abordagens continuam referenciando os conceitos de autonomia e agência à luz das categorias do Iluminismo e da ciência social moderna, reificando, com isto, as experiências de certas mulheres como emancipatórias e as de outras como patriarcais e opressoras. A metanarrativa secular deve ser compreendida dentro do projeto de modernidade ocidental, já que é este que reifica o papel da ciência como a única forma de



enunciação legítima que se constitui necessariamente em oposição à religião e, logo, ao seu conhecimento considerado como fruto do obscurantismo, logo, ilegítimo.

Conforme bem argumenta Shilliam (2011), mesmo os autores pautados no pós-estruturalismo como Judith Butler, Jacques Derrida, Michel Foucault e Gayatri Chakravorty Spivak, estariam apenas contribuindo para a perpetuação da metanarrativa secular dentro do discurso acadêmico na medida em que a própria noção de “racionalidade” não é questionada. Vale ressaltar ainda que a produção de conhecimento está localizada predominantemente no Ocidente e, aqueles que se encontram às margens, como explicita Chandra Talpade Mohanty (1984) em seu texto *Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses*, tornam-se apenas objetos de estudo, tendo seus discursos silenciados a partir da deslegitimação do que é não-Ocidental. A partir desse contexto, as feministas islâmicas reivindicam a legitimidade em poder falar sobre si mesmas e, com isso, a possibilidade de defender seus próprios objetivos, sem que haja uma imposição da metanarrativa secular sobre seus interesses particulares.

Algumas interlocutoras do movimento feminista islâmico reivindicam o abandono da epistemologia secular, conforme demonstra Salem (2013). Este movimento tem sido um campo que pode ser definido, em linhas gerais, como uma tentativa de exercer poder sobre a produção de conhecimento e os significados produzidos dentro do Islã. Acadêmicas têm tentado desconstruir interpretações misóginas do Islã por meio de metodologias islâmicas tradicionais.

A despeito disso, o feminismo islâmico enfrenta profundas críticas acerca de sua legitimidade por parte das outras vertentes feministas, pois há a crença, conforme aponta Ahmad (2015), de que os termos são contraditórios, visto que a religião, a partir de uma interpretação secular e ocidental, seria inerentemente opressora. Por isso, a autora aponta para a crítica existente sobre a impossibilidade na junção dos termos feminismo e islamismo já que seria uma contradição teórico-conceitual. Porém, Ahmad (2015, p.4) afirma que tal inflexão é errônea na medida em que é possível falar em feminismo mesmo quando inserido no campo da religião, dado que *“the problems faced by women are generally the result of misguided male interpretations of the principles of Islam, as opposed to the actual religious edicts”* (AHMAD, 2015, p.4). Em face disso, Salem (2013) infere que da mesma forma que a singularização e homogeneização da mulher como objeto de estudo são problemáticos, a



caracterização das mulheres religiosas como automaticamente oprimidas também é uma forma simplista de análise.

Do mesmo modo, Moghadam (2002, p.1164) questiona: “Is it an oxymoron, a contradiction in terms? Or is it part of the already diversified and colorful spectrum of the transnational women’s movement and a contributor to a “global feminism”?”. Conforme a autora, esse tipo de questionamento abre caminho para que se busque uma resolução acerca do debate do feminismo islâmico, pois no âmbito dessa abordagem defende-se uma concepção *bottom-up* ou materialista da identidade feminista e isso, por sua vez, implica dizer que o feminismo depende mais da *práxis* das mulheres do que propriamente da sua ideologia. Para Rupp e Taylor (1999), a concentração na ideologia, *per se*, ignora o fato de que as feministas se configuram como atores em movimento social que estão, por isso, situadas em um contexto organizacional e de movimento.

Por fim, outra questão colocada por Moghadam (2002) é que dado que a política feminista é moldada por contextos históricos, culturais, políticos e sociais específicos e estes, por sua vez, estão sempre em movimento e não são fixos ou imutáveis, o conceito de feminismo, de uma maneira geral, também está em constante transformação e mudança, abrindo precedentes para que o mesmo seja contestado. Por isso, tomar uma noção de feminismo como única ou como uma verdade absoluta, limita a compreensão dos diferentes movimentos feminista e marginaliza as diferentes reivindicações e vozes das mulheres que não estão inseridas no secularismo.

### Considerações Finais

O estudo em tela não teve a intenção de apresentar uma resposta à problemática levantada, por motivos óbvios. O escopo do trabalho foi iluminar a existência da grande lacuna entre os feminismos em geral e o feminismo islâmico com vistas a localizá-la no debate epistemológico secularismo *versus* pós-secularismo. E, na esteira destes objetivos, buscou-se advogar pela inserção deste debate nas problemáticas teóricas das RI.

Argumentou-se que é necessário compreender o que está sendo reivindicado pelas mulheres muçulmanas à luz de um local histórico, cultural, político e social específico. Atentando-se, por isso, à noção de que as lutas feministas ocorrem dentro



de uma comunidade de movimento social e que, à medida que passam a evoluir, englobam outros fatores e problemáticas que permeiam a discussão de gênero e, que, portanto, merecem ser tomados como categoria de análise importante. Por isso, Moghadam (2002) afirma que é possível identificar o feminismo islâmico como um feminismo entre muitos, principalmente pelo fato de que na atualidade, ele emerge como um movimento global de mulheres com uma filosofia que não está calcada nos chamados “clássicos movimentos feministas”. Para além disso, ele reflete as realidades sociais e preocupações das mulheres não somente em países muçulmanos, mas crescentemente nos Estados Unidos e em países na Europa onde a diáspora muçulmana vem se ampliando.

Neste sentido, Rosi Braidotti (2008), propõe uma virada pós-secular (“the postsecular turn”), que significa o reconhecimento da presença e da importância da religião para a análise do feminismo. Conforme a autora, é necessário que se compreenda o feminismo como uma perspectiva teórica, bem como prática, que objetiva criticar as desigualdades sociais e de gênero, para promover o empoderamento das mulheres e buscar a transformação da formulação do conhecimento (MOGHADAM, 2002).

Por isso, “the postsecular turn” não se trata de uma negação ao secularismo, e, tampouco, de uma negação dos preceitos religiosos. Mas, em contrapartida, constitui a busca pelo estabelecimento de um diálogo entre as mais variadas vertentes do movimento feminista de modo que as vozes silenciadas e as reivindicações particulares sejam ouvidas e legitimadas. Na busca pela superação das dicotomias secular/religioso, liberdade/opressão, moderno/obscuro, as feministas islâmicas propõem que as mulheres, e não a religião, se encontrem no centro da teoria e da prática feminista, pois haverá, em todo o mundo, estratégias distintas para exercer o feminismo que serão postuladas por diferentes mulheres. Por esta razão, como expõem Moghissi (1993) e Shahidian (1994) insistir em uma definição estreita de feminismo é não entender ou reduzir a complexidade das relações sociais.



## Referências Bibliográficas

AHMAD, Ambar. *Islamic Feminism – A Contradiction in Terms?* Friedrich Ebert Stiftung, New Dheli: Fes India Paper, 2015.

AHMED, Leila. *Women and gender in Islam: historical roots of a modern debate.* London: Yale University Press, 1992.

BADRAN, Margot. Islamic feminism: what's in a name?. Egypt: *Al-Ahram Weekly*, v. 27, n. 569, p. 17-23, 2002.

\_\_\_\_\_. Between secular and islamic feminism/s: reflections on the Middle East and Beyond. *Journal of Middle East Women's Studies*, v. 1, n. 1, p. 6-28, 2005.

\_\_\_\_\_. Re-defining Feminism/s, Re-imagining Faith? Margot Badran on Islamic Feminism. *Al-Raida*, v. 22, n. 3, p. 57-88, 2005.

\_\_\_\_\_. *Feminism in Islam: secular and religious convergences.* London: Oxford Press, 2009.

\_\_\_\_\_. Feminismo islâmico en marcha. *CLEPSYDRA*, v. 18, n. 9, p. 69-84, 2010.

BALDI, César. Feminismo islâmico: notas para um debate. *Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em gênero e direito*, v.1, n. 2, p. 1-89, 2010.

BELLOTTI, Karina Kosicki. Gênero e Religião. *Revista Aulas*, v. 27, n. 4, p. 1-7, 2007.

BRAIDOTTI, Rosi. In Spite of the Times: The postsecular turn in Feminism. *Theory, Culture & Society*, v. 25, n. 6. p. 1-24, 2008.

CAMPBELL, David. Poststructuralism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (eds). *International Relations Theories: discipline and diversity.* 2nd edition, New York: Oxford University Press, 2010. p. 203-228.

CHIN, Christine. *Service and Servitude: Foreign Female Domestic Workers and the Malaysian 'Modernity' Project.* New York: Columbia University Press, 1998.

CHOWDHRY, G. NAIR, S. Power in a postcolonial world: race, gender, and class in international relations. In: CHOWDHRY, G. NAIR, S (eds.). *Power, Postcolonialism and International Relations: Reading Race, Gender, and Class.* London: Routledge, 2002, p. 10-32.

ENLOE, Cynthia. Margins, silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (eds.) *International Theory: positivism & beyond.* New York: Cambridge University Press, 1996, p. 186-202.



FRANCO, Clarissa de. Feminismo Islâmico face ao Feminismo Secular: uma nova consciência de gênero de um oriente que rejeita a ocidentalização. *Último Andar*, v. 27, n. 2, p. 84-92, 2016.

HALLIDAY, Fred. Hidden from International Relations: Women and the International Arena. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 17, n. 3, p. 419-428.

HOOPER, C. *Manly States: Masculinities, International Relations, and Gender Politics*. New York: Columbia University Press, 2001.

KARAM, Azza. *Women, Islamism and the state: contemporary feminisms in the Middle East*. London: Macmillan, 1998.

KEMNITZ, Eva-Maria von. *O Orientalismo na perspectiva de Edward Said*. Colóquio sobre a Vida, Pensamento e Obra de Edward Said. 2009. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Y29hRa0QmnoJ:www.mp-palestina.org/index.php/component/docman/doc\\_download/25-%3FItemId%3D5+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Y29hRa0QmnoJ:www.mp-palestina.org/index.php/component/docman/doc_download/25-%3FItemId%3D5+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acessado em 13 de abril de 2017.

KIMMEL, M. S. *The Gendered Society*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

KEOHANE, R. O. Beyond Dichotomy: Conversations between International Relations and Feminist Theory. *International Studies Quarterly*, v. 42, n. 1, p. 193-197, 1998.

\_\_\_\_\_. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KURKI, M.; WIGHT, C. International Relations and Social Science. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, S. (org.). *International Relations Theories: discipline and diversity*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Oxford University Press, 2010. p. 13-33.

LAPID, Y. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 3, p. 235-254, 1989.

LIMA, Cila. Um Recente Movimento Político-Religioso: feminismo islâmico. *Estudos Feministas*, v. 22, n. 2, p. 675-686, 2014.

LOCKER, Birgit; PRÜGL, Elisabeth. Feminism and Constructivism: Worlds Apart or Sharing the Middle Ground? *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 1, p. 111-129, 2001.

MACK, Phyllis. Religion, feminism and the problem of agency: reflections on Eighteenth-Century Quakerism. *Signs*, v. 29, n.1, p. 149-177, 2003.

MAHMOOD, Saba. Women's Agency within Feminist Historiography. *The Journal of Religion*, v. 84, n. 4, p. 573-579, 2004.





MARQUES, Vera Lúcia Maia. *Mulheres e Mulçumanas*. 2010. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278288843\\_ARQUIVO\\_MulhereseMuculmanas%5B2%5D.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278288843_ARQUIVO_MulhereseMuculmanas%5B2%5D.pdf)>. Acessado em 06 de Agosto de 2017.

MOGHADAM, Valentine M. Islamic Feminism and Its Discontents: Toward a Resolution of the Debate. *Signs*, v. 27, n. 4, p. 1135-1171, 2002.

MOGHISSI, Haideh. Women in the Resistance Movement in Iran. In: AFSHAR, Haleh (eds.). *Women in the Middle East: Perceptions, Realities, and Struggles for Liberation*. New York: St. Martin's, 1993, p. 158-171.

MOHANTY, Chandra Talpade. Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. *Boundary 2*, v. 12, n. 3, p. 333-358, 1984.

PADRO, Abdenuur. La emergencia del feminismo islámico. In: La emergencia del feminismo islámico. Selección de ponencias del Primer y Segundo Congreso Internacional de Feminismo Islámico. *Asbab*, v. 2, n. 2, p. 3-27, 2008

PETERSON, V. S.; RUNYAN, A. S. *Global Gender Issues*. 2nd edn. Boulder, CO: Westview, 1999.

RUBY, Jennie. Is this a Feminist war?. In: HAWTHORNE, Susan. WINTER, Bronwyn (eds.). *Feminist Perspectives*. Spirifex: Melbourne, 2002. p. 148-15.

RIDZUAN, Nadiah Bte. *Women, Islam and Feminism in Postcolonial Malaysia and Singapore*. Tese de mestrado em Ciência Política, National University of Singapore, 2011.

RUPP, Leila J. TAYLOR, Verta. Forging Feminist Identity in an Inter-national Movement: A Collective Identity Approach to Twentieth-Century Feminism. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 24, n. 21, p. 363–86, 1999.

SAID, Edward W. *Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SALEM, Sara. Feminist critique and Islamic feminism: the question of intersectionality. *Academic Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 172-182, 2013.

SHAHIDIAN, Hammed. The Iranian Left and 'The Woman Question' in the Revolution of 1978–79. *International Journal of Middle East Studies*, v. 26, n. 2, p. 223–47, 1994.

SHILLIAM, Robbie. The perilous but unavoidable terrain of the non-West. In: SHILLIAM, Robbie (eds.). *International relations non-Western Thought: imperialism, colonialism and investigations of global modernity*. New York: Routledge, 2011. p. 12-26.

SILVA, Eliane Moura da. Religião, Diversidade e Valores Culturais: conceitos teóricos e a educação para a Cidadania. *Revista de Estudos da Religião*, v. 23, n. 2, p. 1-14, 2004



SMITH, S. Positivism and Beyond. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (eds.). *International Theory: positivism & beyond*. New York: Cambridge University Press, 1996, p. 11-46.

\_\_\_\_\_. The Discipline of international relations: still an American social sciences? *British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 374-402, 2000;

\_\_\_\_\_. The United States and the Discipline of International Relations: "Hegemonic Country, Hegemonic Discipline". *International Studies Review*, v. 4, n. 2, p. 67-85, 2002.

\_\_\_\_\_. Introduction: Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory. In: DUNNE, Tim, et. al (eds.). *International Relations Theory: discipline and diversity*. New York: Oxford University Press, 2010. p. 1-13.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STEANS, J. *Gender in International Relations: an introduction*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1998.

STERLING-FOLKER, J. (ed.). *Making sense of International Relations Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.

SYLVESTER, Christine. The Contributions of Feminist Theory to International Relations. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Eds.). *International Theory: positivism and beyond*. Cambridge University Press, 1996, p. 254-278.

TICKNER, J. A. You Just Don't Understand: Troubled Engagements between Feminists and IR Theorists. *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997.

\_\_\_\_\_. *Gendering World Politics*. New York: Columbia University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Gender in World Politics, In: BAYLIS, John et al. (Orgs.) 5<sup>th</sup> Ed., *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 262-277.

TICKNER, J. A.; SJOBERG, L. Feminism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (eds). *International Relations Theories: discipline and diversity*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Oxford University Press, 2013, p. 185-202.

TRUE, J. Feminism. In: BURCHILL, S. at al (eds.). *Theories of International Relations*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 213-234.

\_\_\_\_\_. The Ethics of Feminism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (eds.). *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press, New York, 2010, p. 408-424.



WATSON, Alison. Gender and Other 'Others'. In: SALMON, T. C. IMBER, M. F. *Issues in International Relations*. 2nd ed., London: Routledge, 2008, p. 195-206.

WEBER, C. Gender: Is gender a variable? In: WEBER, C (org.). *International Relations Theory: a critical introduction*. 3rd Ed., London: Routledge, 2010.

WEAVER, O. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (eds.) *International Theory: positivism & beyond*. New York: Cambridge University Press, 1996, p. 149-187.

WHITWORTH, S. *Feminism and International Relations: Towards a political Economy of Gender in Interstate and Non-Governmental Institutions*. New York: Palgrave Macmillan Press, 1997.

ZALEWSKI, M.; ENLOE, C. Feminist Theory and International Relations. In: BOWKER, M.; BROWN, R. (eds.). *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980's*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 115-144.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 29 de julho de 2017.**



## FEMINISMOS EM TRÂNSITO INTERNACIONAL: A CIRCULAÇÃO DO CONHECIMENTO FEMINISTA ENTRE BRASIL E FRANÇA

**ELENA DE OLIVEIRA SCHUCK**

Professora do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) - Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero (NIEM/UFRGS)

**RESUMO:** Este trabalho pretende estabelecer os marcos teóricos e epistemológicos para a realização de um mapeamento da circulação do conhecimento feminista entre Brasil e França. O período de análise parte da década de 1970, marcada pela criação do *Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris* e pelo início da entrada da teoria feminista francesa no Brasil, chegando à década de 2010, momento caracterizado pela dinamização e globalização das relações de saber e poder. Buscamos identificar as condições históricas, políticas e institucionais que propiciaram interações teóricas feministas entre Brasil e França, a partir da opção analítica da circulação de conhecimento em detrimento da consideração de fluxos unidirecionais França-Brasil. A contribuição deste trabalho opera no sentido de dar visibilidade às trocas teóricas entre os dois países, as quais têm se ampliado por meio de novas pautas de discussão científica e epistemológica, abrangendo a diversidade teórica proveniente do Sul Global e de perspectivas pós-coloniais.

**PALAVRAS-CHAVE:** teorias feministas, circulação de conhecimento, Brasil, França.

## FEMINISMS IN INTERNATIONAL TRANSIT: THE CIRCULATION OF FEMINIST KNOWLEDGE BETWEEN BRAZIL AND FRANCE

**ABSTRACT:** This paper intends to establish a theoretical and epistemological framework for mapping feminist knowledge circulation between Brazil and France. The period of analysis begins on the 1970s, during the creation of the *Circle of Brazilian Women in Paris* and when the French feminist theory was introduced in Brazil, going until the 2010's, a moment characterized by the dynamization and globalization of power and knowledge relations. We sought to identify the historical, political, and institutional conditions that favored feminist theoretical interactions between Brazil and France, based on the circulation of knowledge in detriment of unidirectional flows from France to Brazil. The contribution of this paper is to give visibility to theoretical exchanges between the two countries. These exchanges have been expanded through new scientific and epistemological discussion, covering the theoretical diversity from the Global South and from postcolonial perspectives.

**KEYWORDS:** feminist theories, knowledge circulation, Brazil France.



## Introdução

Esta proposta nasce do questionamento sobre a gradual visibilidade do pensamento feminista e suas trocas a nível internacional, colocando ênfase nos intercâmbios entre o conhecimento feminista brasileiro e francês. O feminismo é um tema que tem ganhado maior projeção internacional devido às suas particulares formas de pluralização de mobilizações, as quais tratam de questões que afetam pelo menos metade da população mundial.

Em um percurso que compreende a década de 1970 até os dias atuais, percebemos o desenvolvimento heterogêneo dos estudos feministas no cenário acadêmico brasileiro. O que está em discussão, assim, não é um feminismo, no singular, mas diversos feminismos (ALVAREZ, 2014; MENDES, 2008; OLESEN, 2006). Tal diversificação, que se intensifica nas duas primeiras décadas do Século XXI, permite-nos examinar articulações cada vez mais notórias entre reflexões e práticas sócio-políticas. Assistimos, em verdade, a um alargamento das reivindicações sociais em nível global, que engendram questões relativas aos feminismos, às mulheres, a gênero, às diversas formas de dominação e às possibilidades de emancipação. Ainda nessa conjuntura, evidenciam-se as abordagens que postulam uma visão transformadora e crítica do pensamento e da militância feministas, mobilizando conceitos tanto de sexo/gênero, sexualidade/práticas político-sexuais, raça/etnia, nacionalidade, quanto de classe<sup>1</sup>.

A questão central que motiva esta proposta é a compreensão das condições nas quais houve encontros entre o pensamento feminista francês e brasileiro, sob a perspectiva analítica da circulação internacional de ideias. Temos por objetivo determinar os momentos de convergência entre os estudos feministas destes países, desenvolvendo, assim, uma cartografia das trocas teóricas entre as duas regiões desde o período de autonomização do feminismo brasileiro, na década de 1970, até os dias de hoje. Buscamos identificar as condições históricas, políticas e institucionais que propiciaram interações teóricas feministas entre Brasil e França, as quais podem

---

<sup>1</sup> Jules Falquet e Ochy Curiel (2014), em um esforço de difundir o trabalho de feministas latinas e caribenhas através de traduções, adicionam os conceitos de práticas político-sexuais e nacionalidades às análises interseccionais de gênero, raça e classe.



ser distinguidas em dois momentos: entre os anos 1970 e 1985, período em que se observa nos debates acadêmicos feministas um fluxo teórico que parte da França em direção ao Brasil; e dos anos 2000 a 2015, período no qual observamos uma reconfiguração dos fluxos teóricos feministas, quando o pensamento feminista francês se aproxima das ideias feministas do Sul Global<sup>2</sup>, e o pensamento feminista brasileiro dinamiza-se, diversificando suas trocas teóricas com vizinhos da América Latina e com os Estados Unidos.

Para cumprir com o objetivo de mapeamento da circulação de conhecimento feminista, apresentamos uma proposta metodológica a qual consideramos compatível com este exercício analítico inicial. A metodologia apoia-se em abordagens epistemológicas feministas e se adequa ao propósito de mapeamento dos trajetos internacionais do pensamento feminista no eixo Brasil-França. Realizamos um estudo empírico que compreendeu a consulta a revistas científicas brasileiras e francesas, para análise comparada de conteúdo envolvendo autorias e temáticas que dialoguem para além das fronteiras linguísticas, geográficas e culturais.

O desenvolvimento da reflexão aqui exposta envolve quatro partes: em um primeiro momento, apresentamos a trajetória do pensamento feminista, isto é, tratamos de abordar a teoria feminista nos marcos do campo do conhecimento. Na segunda parte, a partir das retrospectivas históricas e epistemológicas do campo de estudo feminista, apresentamos o conceito de *travelling theories* de Edward Said, combinado a outras abordagens feministas sobre circulação de conhecimento. Esta parte tem por objetivo reunir suporte teórico e metodológico para o mapeamento da movimentação internacional de ideias feministas entre Brasil e França. Na terceira parte, apresentamos algumas interações identificadas entre os campos de estudos

---

<sup>2</sup> Tomamos emprestado de Boaventura Sousa Santos (2010) a concepção de Sul Global, cuja ideia central é tratar do Sul metaforicamente enquanto campo de desafios epistêmicos, os quais procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo. A concepção de Sul em parte sobrepõe-se com o Sul Geográfico, o conjunto de países e regiões do mundo que foram submetidos ao colonialismo europeu e que, salvo exceções, não atingiram níveis de desenvolvimento econômico semelhantes ao do Norte Global (Europa e América do Norte). A sobreposição não é total, pois o Norte geográfico inclui grupos sociais muito vastos que também foram sujeitos à dominação capitalista e colonial, tal qual a região do Magreb, colonizada pela França, e também a população imigrante, magrebina e muçulmana francesa.



feministas brasileiro e francês com base na literatura específica. Por fim, na quarta parte, iniciamos o mapeamento da circulação a partir dos os pilares teóricos desenvolvidos ao longo deste artigo. Nesta última etapa, cartografamos o fluxo de teorias feministas entre Brasil e França a partir da análise de conteúdo de periódicos científicos sobre gênero e feminismo. Vislumbramos expandir o entendimento sobre a formação e o trânsito de ideias na agenda de pesquisa feminista e contribuir para a compreensão dos rumos dinâmicos e transfronteiriços dos debates feministas presentes na comunidade científica internacional da atualidade.

## I. Pensamento feminista e campo científico

O pensamento feminista deriva das reflexões acerca da desigualdade entre homens e mulheres presente em grande parte das sociedades, recusando a afirmação de que tal desigualdade seria apenas um reflexo da natureza diferenciada de dois sexos, necessária para a sobrevivência da espécie humana. A recusa da tese da diferença sexual implica o desenvolvimento de uma crítica ampla do mundo social. Tal crítica aponta para a reprodução de assimetrias que tolhem a agência de muitos integrantes do mundo social e reforçam as diversas opressões às mulheres (MIGUEL, 2014). Desse modo, o pensamento feminista pode ser conceituado enquanto fruto da elaboração sucessiva de experiências, debates, e polêmicas se fazendo presente tanto na *ação* quanto na *reflexão* feminista, embora sujeito a questionamentos quanto a sua legitimidade na prática e na teoria. Face à suposta ilegitimidade do interesse conceitual do feminismo, a reflexão intelectual constrói-se, necessariamente, apoiada na prática, seja ela um acontecimento ou um problema (FRAISSE, 2011). De outro modo, seria fácil reduzir o pensamento feminista a uma mera convicção.

Embora com espaço reduzido nos debates sobre o político e a democracia, o feminismo é provavelmente uma das correntes intelectuais da modernidade e da filosofia política que mais provocou mudanças sociais ao denunciar as desigualdades, a opressão e os mecanismos de dominação masculina (VALCÁRCEL, 2012, p.15; MACKENZIE, 2011, p.26, p.141; MIGUEL, 2014, p. 17). Conforme as formas de dominação foram se tornando complexas e exigindo ferramentas mais sofisticadas



para entendê-las, o pensamento feminista foi se constituindo enquanto campo de conhecimento composto por teorias capazes de auxiliar na compreensão da reprodução das desigualdades de gênero.

Entendemos que o pensamento feminista deva ser colocado no plural, pois, conforme a associação de onde se extraem os conceitos para serem criticados, destruídos ou reconstruídos, dá-se a origem às diferentes formas de pensar das teóricas feministas. As associações ora pendem para um feminismo igualitário, com vertentes em disputa conceitual sobre preceitos liberais e marxistas, ora pendem para um feminismo da diferença, cujas vertentes aproximam-se dos pós-estruturalistas e dos pós-modernistas, recebendo influência do pensamento de Foucault, Derrida, Lacan e demais intelectuais deste campo teórico. Ademais, a dinamização dos fluxos globais de pensamento permite maior interface e diálogo entre abordagens feministas de matriz no Norte Global, com as pautas trazidas por feminismos diversos do Sul Global. As abordagens do feminismo indígena, islâmico, negro, pós-colonial, decolonial, *queer* ou trans, por tratarem de grupos de pessoas à margem dentro do próprio feminismo, apontam a necessidade de repensar a polarização entre o feminismo da igualdade e o feminismo da diferença em um mundo intercultural e interseccionado por múltiplas opressões de gênero, classe, geopolítica, raça, cultura, religião, e sexualidade.

A base a partir da qual este artigo se desenvolve é a ideia de que existe uma teoria política feminista autônoma, isto é, uma contribuição teórica que independe de outras escolas do pensamento político e, mais do que isso, que também há uma epistemologia feminista própria. Margareth Rago (1998) sublinhou a necessidade de aprofundar um debate brasileiro sobre a pertinência de uma teoria do conhecimento feminista e junto a ela outras autoras brasileiras avançaram nesta direção. Há o esforço em demonstrar como a ótica feminista contribui para transformar a produção científica, muito especialmente no campo das ciências sociais, empregando não apenas um arcabouço conceitual diferenciado, como também redescobrimo temas de pesquisa e empregando metodologias de forma a reduzir o caráter instrumental de uma concepção de ciência criada em berço positivista. Destacando o campo da ciência política, Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel (2012) igualmente valorizaram a





especificidade da contribuição feminista na análise especialmente das relações de poder dominantes na sociedade.

Primeiramente as críticas feministas se desenvolveram por meio de questões contextuais como a discriminação das mulheres na ciência, a hierarquia masculina predominante nos principais espaços acadêmicos das diferentes áreas, o uso da tecnologia para reforçar a submissão social das mulheres, entre outras. Entretanto, logo esses temas avançaram em direção a questionamentos sobre as bases do pensamento ocidental contemporâneo, isto é, colocaram em tela de juízo não apenas as conclusões apresentadas pela ciência moderna, mas também seus procedimentos e fundamentos (HARDING, 1993).

Virginia Olesen (2010), de maneira semelhante, sublinha que a partir do final da década de sessenta a pesquisa feminista foi se complexificando. Se em uma primeira fase abundaram as críticas sobre o caráter de gênero das disciplinas acadêmicas, das instituições científicas e, inclusive, da falta de atenção da ciência diante da discriminação da mulher, numa segunda fase o foco foi lançado sobre a necessidade de desenvolver uma epistemologia crítica. O debate que passou a valorizar, entre outras coisas, o reconhecimento da diferenciação entre os indivíduos envolvidos com as pesquisas, levou ao questionamento da ideia de mulher enquanto um sujeito universal, assim como às próprias características das pesquisadoras e suas condições de trabalho.

O debate sobre uma epistemologia feminista incentivou o surgimento de um conjunto de abordagens que postulam uma visão emancipadora e transformadora do feminismo, com o uso dos conceitos tanto de sexo/gênero, raça/etnia quanto de classe. Várias autoras, ao combinar todas estas dimensões, contribuem para a compreensão dos fenômenos que ocorrem com as mulheres em nível mundial, abarcando vários fatores que contribuem, em diferentes graus, para as condições de opressão e vulnerabilidade das mulheres<sup>3</sup>. Tais condições são identificadas a partir do pensamento crítico que aponta as causas da discriminação das mulheres na

---

<sup>3</sup> Para citar alguns exemplos, neste campo identificamos autoras como Nancy Fraser, Iris Young, Célia Amorós, Amélia Valcárcel e Maria Luisa Femenías que colaboram com uma visão ampla do feminismo, estando atentas às ciladas presentes no campo das teorias.



sociedade: a concepção de mundo *androcêntrica* (FRASER, 1995), ou seja, a construção autoritária de normas sociais, políticas e econômicas que privilegiam traços associados à masculinidade<sup>4</sup>.

Nessa direção, Magdalena Valdivieso (2014) ressalta o papel crítico precursor do feminismo nos processos de desconstrução e confrontação dos saberes patriarcais hegemônicos ancorados na concepção androcêntrica de mundo:

[...] ao resistir à homogeneização, ao questionar a universalidade e ao constituir-se, desde a sua criação, em um espaço de pensamento e práticas questionadoras e alternativas éticas ao modelo político-cultural dominante, desenvolvida a partir de lugares subalternizados e de posições marginais em espaços tradicionais. A teoria feminista também tem sido uma das principais fontes de mudança cultural que permitiu pensar a complexidade da construção social e cultural da subjetividade, ao recusar o sujeito humano abstrato e universal e revelar uma sujeita concreta, feminina e subordinada (Valdivieso, 2014, p.30., tradução nossa<sup>5</sup>).

No caso latino-americano é necessário ainda destacar a importância do conceito de patriarcado e sua relação com o ideário pós-colonialista. Como, segundo algumas autoras, o conceito de gênero não dá conta da diversidade do 'ser mulher' na América Latina é preciso construir um complexo de conceitos articulando patriarcado, sexo, gênero, classe e, especialmente, a relação raça/etnia. Entendemos aqui a importância do pensamento feminista para questionar a normatização patriarcal, compreender, descrever ou explicar a opressão e exploração das mulheres

---

<sup>4</sup> Nancy Fraser (1995) aponta as injustiças de gênero como sendo uma combinação de injustiças econômicas/materiais e culturais/simbólica resultantes da institucionalização de normas culturais sexistas e *androcêntricas* pelo Estado e pela economia. As desvantagens econômicas colocadas às mulheres restringem sua voz, limitando uma igual participação na esfera pública, na construção de padrões culturais e na vida cotidiana, o que gera um círculo vicioso de subordinação. Fraser propõe a articulação do reconhecimento e da redistribuição, fazendo questão de enfatizar a definição do conceito de androcentrismo, o qual constitui a causa dos problemas apontados.

<sup>5</sup> Trecho original em espanhol: "al resistirse a la homogenización, al cuestionar la universalidad y al constituirse, desde sus inicios, en un espacio de pensamiento y prácticas cuestionadoras y alternativas éticas al modelo político-cultural dominante, elaboradas desde lugares subalternizados y desde posiciones marginales en espacios tradicionales. La teoría feminista ha sido también una de las principales fuentes del giro cultural que ha permitido pensar la complejidad de la construcción social y cultural de la subjetividad, al negar el sujeto humano abstracto y universal y revelar una sujeta concreta, femenina y subordinada" (Valdivieso, 2014, p.30).



e lutar pela sua superação, assim como identificar quais estruturas sociais e processos de interação mantêm a dominação masculina e a subordinação feminina. As análises teóricas feministas têm, por consequência, a prática política como objeto.

Para Flavia Biroli (2012) o processo quase à margem - senão à margem - das teóricas feministas que buscam a constituição de uma epistemologia feminista, nitidamente imbricada com as teorias críticas, visa uma reconstrução crítica da tradição intelectual principalmente advinda do ocidente. Neste sentido, Biroli destaca dois momentos de afirmação de um *lócus* para a reflexão feminista como um corpo teórico:

Se em algum momento foi válida a inspirada caracterização de Linda Singer, da teórica feminista como “Bandita”, uma bandoleira que passeia pela história da filosofia, saqueando aquilo que pode ser aproveitado da obra dos pensadores homens (*apud* Young, 1997, p. 23), hoje certamente não é mais assim. Há tradições feministas que estabelecem o enquadramento de suas questões, com um corpo de debates e de conceitos com crescente abrangência e uma sofisticação que, não raras vezes, chega à beira do hermetismo. Tal como aconteceu com o marxismo, a partir sobretudo da segunda metade do século passado, o desafio é não permitir que essa complexidade descole o pensamento sobre o mundo das práticas sociais transformadoras que o feminismo, desde sua origem, se propõe a impulsionar.

No campo da teoria política, o aporte do feminismo se constitui, desde os anos 1980, no principal elemento de renovação e no grande desafio às correntes previamente estabelecidas. Não se trata de um corpo teórico “alternativo” ou da introdução da categoria “gênero” como adendo às preocupações tradicionais da disciplina. O feminismo deslocou os debates centrais da teoria política, recolocando os termos em que é possível discutir, hoje, questões como a democracia, a representação, a justiça, a esfera pública, a sociedade civil, a autonomia, a igualdade, a cidadania ou o Estado (BIROLI, 2012, p.8).

A articulação entre os vários *lócus* de atuação no trabalho de difusão do pensamento feminista faz-se, portanto, necessária para que a sociedade confira valor ao feminismo enquanto sujeito de construção da democracia e do conhecimento. Assim, o desafio do campo epistemológico permanece central nas reflexões feministas em função da necessidade de afirmar, recorrentemente, sua existência na reflexão teórica e na construção do conhecimento científico.

Nesta seção abordamos as contribuições teóricas feministas, enfatizando sua independência de outras escolas do pensamento político e também sua autonomia, a



qual reverbera na existência de uma epistemologia feminista própria. Buscamos congrega elementos que caracterizam o campo científico feminista, a fim de possibilitar a análise das dos fluxos internacionais de conhecimento feminista.

## II. A circulação de ideias feministas

No intuito de construir o embasamento teórico para a elaboração de um mapeamento da circulação de ideias feministas entre os campos de pesquisa brasileiro e francês, buscamos nesta seção discutir abordagens que dimensionem a circulação global de conhecimento feminista. A priorização de uma perspectiva que considere os diversos fluxos teóricos das duas regiões em detrimento de fluxos unidirecionais é fruto de reflexões epistemológicas sobre os processos de construção de conhecimento consoante às críticas ao colonialismo, à relação saber-poder desigual Norte/Sul, bem como à dominação epistemológica eurocentrada.

O pensamento descolonizador, conforme aponta Silvia Rivera Cusicanqui (2010), emerge no conjunto interligado e autônomo da cultura, teoria, epistemologia e política de Estado no Sul Global. O desafio desta nova autonomia consiste em construir laços Sul-Sul que permitam romper com os triângulos sem base da política e da academia do Norte. Para a autora, esta autonomia depende da construção de uma ciência própria, baseada no diálogo com os países vizinhos, com o fortalecimento de laços com as correntes teóricas da Ásia e de África para o enfrentamento dos projetos epistemológicos do Norte.

Chandra Mohanty (1988) destaca a importância do olhar atento e crítico aos colonialismos discursivos, os quais podem ser identificados nos escritos ocidentais (dos EUA e Europa) sobre mulheres do terceiro mundo, ou na terminologia mais recente, mulheres do Sul global. Há de se levar em conta, portanto, o contexto hegemônico global do conhecimento ocidental no qual a produção, publicação, distribuição e consumo de ideias e informações tem efeitos políticos inegáveis implicações para além do feminismo imediato ou de um público leitor específico. Se a representação dominante de um feminismo ocidental ainda se faz vigente, há de se



reiterar um posicionamento situado e crítico com relação à investigação científica em torno da circulação de conhecimento feminista entre o Sul e o Norte global.

Para pensar a circulação de ideias feministas entre França e Brasil no período que vai de 1970 a 2015 apoiamo-nos nas *travelling theories* ou “teorias viajantes” de Edward Said (1983), considerando também a possível existência de uma triangulação maior, constituída por América Latina, Estados Unidos e França. Said sustenta que as ideias e teorias viajam de pessoa a pessoa, de situação a situação, de uma época a outra. Essa circulação de ideias alimenta a vida cultural e intelectual, e mesmo assumindo um formato de influência conhecida/visível ou inconsciente, de empréstimo criativo ou apropriação, o movimento de ideias e teorias é um fato da vida e uma condição útil à atividade intelectual. Implicações ainda maiores estão em jogo quando tais ideias viajam de uma cultura a outra (LUSTE BOULBINA, 2013).

Para Said, o movimento de ideias entre culturas diferentes, como por exemplo as ideias de transcendência do oriente que foram levadas à Europa no início do século XIX, nunca está desimpedido. Ele envolve necessariamente processos de representação e institucionalização diferentes dos originais, o que certamente complexifica a transferência ou circulação de ideias. Entretanto Said identifica um determinado padrão neste movimento específico e sugere quatro estágios comuns para a viagem de qualquer teoria ou ideia. Em primeiro lugar há um ponto de origem, ou algo que se assemelhe a isso, um conjunto de circunstâncias que possibilitam o nascimento de uma ideia. Em segundo lugar, há uma distância transversalizada, isto é, uma passagem que atravessa a pressão de vários contextos conforme a ideia se move de um ponto prévio a outro espaço e época, onde assume uma nova proeminência. Terceiro, há um conjunto de condições de aceitação (e, como parte da aceitação, a resistência) que confrontam a ideia ou teoria transplantada, tornando possível sua introdução ou tolerância, não importando o quão alienígena esta possa parecer. Quarto, a ideia agora completa (ou parcial) e acomodada (ou incorporada) é em certa medida transformada pelos novos usos que fazem dela, sua nova posição em um novo espaço e tempo.

Para entender o trânsito internacional de ideias feministas, Cornelia Möser (2008) retoma os estágios de movimentação das ideias proposto por Said, adaptando-



os às dimensões para a compreensão dos intercâmbios de ideias feministas através das fronteiras nacionais. A autora propõe, a partir dos estágios identificados por Said (1983), o estudo do trânsito de ideias feministas através dos processos de recepção, tradução, difusão e reapropriação. Möser analisa os debates sobre gênero entre França e Alemanha, sugerindo que ao invés de proceder a uma comparação clássica onde dois países são estudados separadamente, adote-se uma perspectiva interdisciplinar e transnacional revisitando as problemáticas feministas em termos de interação, transferências e viagens de ideias.

Para pensar a circulação de conhecimento feminista entre Brasil e França, apoiamo-nos também na abordagem de Appadurai (2008) sobre circulação global das formas, a qual se compõe de um nível abstrato de discussão sobre seus agentes: pessoas, *commodities* e ideias. Conforme Appadurai, o momento da globalização atual pode ser caracterizado como tendo alta conectividade nos novos níveis, formatos e tipos de circulação, observáveis tanto nos corpos e *commodities*, tanto quanto nas ideias, imagens e estilos. Há diversas formas de circulação presentes nas inúmeras paisagens da heterogeneidade da globalização que dependem dos circuitos, velocidades e alcance espacial. As condições para a circulação de conhecimento feminista podem portanto ser associadas da seguinte forma: pesquisadoras/militantes feministas (pessoas), publicando, traduzindo, organizando conferências (*commodities*), tratando de conhecimento feminista (ideias).

Tendo em vista o enfoque na dimensão da produção científica para a circulação do conhecimento feminista para este trabalho, fazemos uso da abordagem da obra de Cornelia Möser (2016) cujos marcos analíticos se fazem via *retomada de ideias*. Esta proposta analítica é apresentada em detrimento dos estudos comparativos baseados em similaridades ou diferenças, sendo considerada mais pertinente para o estudo da produção de pensamento feminista. Através desta proposta metodológica, procuraremos evidenciar fatores que permitem a expansão da circulação do conhecimento feminista, sem, no entanto, fazer uso de uma análise comparativa estrita dos periódicos selecionados.

A circulação da produção científica pode ser analisada através de análises de redes e conteúdos aplicadas a periódicos específicos sobre gênero e feminismo de



ambos os países, os quais podem ser considerados mediadores culturais no tráfico de teorias e discursos feministas:

Uma forma de se abordar a difícil tarefa de resolver a questão da importação/exportação de ideias feministas e as institucionalidades que supervisionam este processo é desenvolver uma análise da circulação de conhecimentos (feministas) a partir de seus contextos de produção para seus contextos de recepção. [...] É bem sabido que os textos não viajam através de contextos linguísticos sem um 'visto'. Seu deslocamento pode acontecer somente se também houver um aparato material organizando sua tradução, publicação e circulação (COSTA; ALVAREZ, 2013, pp.580-581).

Assim, podemos analisar elementos que indiquem diálogos, trocas teóricas e parcerias internacionais de pesquisa a partir da identificação de temáticas publicadas, traduções de obras francesas e brasileiras, identificação colaborações estrangeiras nos periódicos franceses e brasileiros, tanto em termos de autorias, quanto em termos de comitê editorial.

### III Percursos dos Feminismos entre Brasil e França

Inicialmente, podemos situar o interesse específico em analisar a contribuição resultante das trocas entre os feminismos brasileiro e francês, o qual não é fortuito. Na trajetória do feminismo mundial a contribuição do pensamento francês é central, suas raízes estão presentes na Revolução Francesa, com a publicação dos *Direitos da Mulher e da Cidadã*, publicado em 1791 por Olympe de Gouges, passando pela repercussão internacional de *O Segundo Sexo* de Simone de Beauvoir, em 1949, até chegar aos dias de hoje quando as universidades francesas e o próprio CNRS<sup>6</sup> difundem o trabalho de pesquisadoras dedicadas ao desenvolvimento de pesquisas marcadamente feministas (ROUCH, 2001).

Há de se destacar igualmente a existência de uma ligação histórica iniciada nos anos 1970 de feministas brasileiras com o feminismo francês. Durante o período das ditaduras militares no Cone Sul, a França tornou-se um dos principais países a receber

---

<sup>6</sup> Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) é o Centro Nacional de Pesquisa Científica da França.



exilados políticos sul-americanos, dentre os quais podemos destacar argentinos, chilenos e brasileiros (MARQUES, 2015; ABREU, 2010; FELITTI, 2008; COSTA, 1980). Dadas as circunstâncias, nos períodos sucessivos ao paradigmático ano de 1970 para o movimento feminista francês, havia uma concentração de mulheres latino-americanas em Paris. Estas acessavam diálogos com um feminismo que assumia um status transnacional após a sua segunda onda, o qual visava a transformação de práticas sociais de atores não-estatais, a ampliação da cidadania da mulher e a transposição das fronteiras geográficas a fim de disseminar valores e ideias:

A força e a amplitude do movimento feminista francês foram extraordinárias, o que ficou demonstrado com a legalização do aborto em 1975 e a sua influência sobre mulheres de outros países que se encontravam na França. Dessa forma, o caráter transnacional do movimento feminista francês se torna evidente. Ao oferecer solidariedade às latino-americanas refugiadas na França, o movimento possuía objetivos mais amplos, assim como outras organizações e movimentos solidários que passaram a emergir nesse momento. Interessava às feministas francesas alcançar militantes de outros países para assim, possibilitar uma transformação social com proporções mundiais (MARQUES, 2015, p.126).

Durante o período de exílio político na França, muitas brasileiras puderam participar de grupos de discussão feminista e impulsionaram a formação de novas articulações, a exemplo da criação do *Grupo Latino-Americano de Mulheres em Paris*, em 1972, da criação da revista *Nosotras* em 1974, e do *Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris*, uma organização política que atuou junto ao feminismo francês (ABREU, 2010, 2013; CARDOSO, 2014; PEDRO, WOLF, 2007). De acordo com Lucila Scavone (2011) o *Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris* é um exemplo do contato estreito com o feminismo francês, ele abrigou brasileiras ligadas a partidos políticos e feministas autônomas que, ao regressarem ao Brasil, no começo dos anos 80, continuaram, em sua maioria, vinculadas ao movimento e/ou à produção acadêmica.

A criação do *Círculo de Mulheres Brasileiras* ocorreu em 1976 como consequência de uma série de divergências ideológicas surgidas no interior do *Grupo Latino Americano de Mulheres* e do boletim *Nosotras*, do grupo feminista *Comité*, de matriz chilena, mas também em resposta a crescente demanda do fortalecimento de grupos de estudos feministas (ABREU, 2010, 2013). Sendo composto por mulheres





brasileiras vivendo na França sensibilizadas pelo movimento feminista internacional, o grupo tinha como objetivo debater, aprofundar e tomar uma real consciência da opressão específica que sofre a mulher nessa sociedade.

O Círculo ganhava legitimidade face à comunidade exilada, torna-se conhecido pelo movimento feminista francês e se transformava numa das mais bem estruturadas organizações de brasileiros no exílio e no mais importante grupo feminista de exiladas desta nacionalidade, chegando a congregar em suas assembleias mais de oitenta mulheres (ABREU, 2010). Introduziu na comunidade exilada uma questão relegada, impôs-se como grupo autônomo das organizações políticas e abriu um novo horizonte para muitas militantes de esquerda.

Albertina Costa (1980), em *Memórias das mulheres do exílio*, organiza uma série de depoimentos de mulheres brasileiras exiladas em diversos países em consequência da perseguição política do Estado Brasileiro a partir de 1964. Em um primeiro momento, muitas mulheres exilaram-se no Chile, onde foi criado “Comitê de mulheres brasileiras no exterior” também chamado “Comitê de mulheres brasileiras no Chile”, organizado por Zuleika Alambert. O grupo no Chile durou pouco tempo devido ao golpe militar no país e centenas de exilados partiram para a França após 1973, incluindo-se a organizadora cuja militância política passou para uma ótica de fato feminista na Europa. Nos debates do grupo do Chile a militância era totalmente vinculada às ações e concepções das organizações armadas e pouco espaço havia para tratar da questão feminina (COSTA, 1980).

Especial importância é atribuída à Europa, em particular à França, na tomada de consciência sobre questões tais como a condição feminina na sociedade, o aborto e os métodos contraceptivos. Conforme os depoimentos publicados, a França nem sempre aparece como a primeira alternativa de destino, tendo em vista o idioma e a distância do Brasil, mas a concessão do status refugiados políticos às famílias brasileiras bem como a maior facilidade em obter trabalho e atendimento de saúde no país aparecem como fatores definitivos na escolha deste destino em comparação à Portugal, por exemplo. Este país, apesar de ter o idioma como facilitador, concedia apenas vistos de turismo, o que trazia dificuldades ao acesso de serviços públicos (COSTA, op. cit).



A relação entre o feminismo francês e o brasileiro, iniciada nos anos 1970 destaca-se em comparação a relações com o movimento feminista de outros países que acolheram exiladas políticas (COSTA, Op.Cit; ABREU, 2010; MARQUES, 2015). Há uma particularidade envolvendo facilidades burocráticas no processo de exílio político bem como na aproximação ideológica feminista. A maior visibilidade do movimento feminista brasileiro coincidiu com o retorno de exiladas políticas ao país e a luta pela redemocratização (ALVAREZ, 1990). Muitas mulheres que retornavam da Europa ao Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, haviam entrado em contato com as ideias de maio de 68 e foram apresentadas aos movimentos e debates de feministas europeias e norte-americanas da época. Em especial, o surgimento do *Mouvement Libération des Femmes (MLF)*, em 1970, e a explosão de novos grupos feministas nos Estados Unidos no contexto de reflexões teóricas pós-68 influenciaram a ampliação das pautas de discussão dos movimentos feministas, tais como a contraposição entre luta de classes e de sexos, a denúncia da violência contra as mulheres, a revalorização da sexualidade feminina, entre outras (FERREIRA, 2012; SCAVONE, 2011; ABREU, 2010; GROSSI, 2004).

A obra de Simone de Beauvoir é frequentemente citada entre as exiladas entrevistadas para a coletânea de memórias *Memória de mulheres no exílio* (1980). Beauvoir, além de ter sido uma das intelectuais precursoras do movimento feminista, foi uma das personalidades francesas solidárias às lutas dos exilados brasileiros na França (MARQUES, 2015). A aproximação de Beauvoir e do movimento feminista francês contribuiu para um posicionamento político e militante particular às mulheres brasileiras vivendo em Paris.

### III. a. Percursos dos estudos feministas no Brasil

Em 1967, Heleieth Saffioti inaugurava os estudos sobre condição feminina no Brasil, através da defesa de sua tese de livre docência *A mulher na sociedade de classe: mito e realidade*, sob orientação de Florestan Fernandes, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara, da Universidade Estadual de São



Paulo (UNESP). Sua tese foi publicada pela editora *Voices* em 1976, tornando-se um marco para os estudos feministas brasileiros. A discussão acadêmica sobre a condição das mulheres iniciava-se, portanto, em meio a um contexto nacional de repressão política, mas também de resistências de diversos tipos.

No final dos anos setenta, a euforia participativa da militância de esquerda fazia-se visível também na universidade. O corpo docente de então, predominantemente jovem e de esquerda, era composto por professoras e professores cujas trajetórias pessoais envolviam a participação política em partidos então ilegais ou em movimentos estudantis na década anterior, com passagem pela prisão ou o retorno recente de estadias forçadas no exterior. O contexto era assim favorável à discussão dos movimentos sociais que estavam presentes na sociedade mais abrangente e à discussão de ideias democráticas dentro das salas de aula (CORRÊA, 2001).

Devido à ditadura militar, o feminismo se desenvolve com algumas particularidades, assume um caráter marcado pela luta de classe e contra a ditadura que marca as primeiras publicações feministas dos anos 70 vide os Jornais *Brasil Mulher e Nós, Mulheres*, (GROSSI, 2004; COSTA, SARDENBERG, 2014). A essa característica, juntava-se a preocupação com a pesquisa das integrantes do movimento feminista, em sua maioria intelectualizadas e oriundas de camadas sociais médias.

Em 1979, um passo importante no incentivo à produção científica nesta área será dado com a criação do Grupo de Trabalho (GT) Mulher e Força de Trabalho na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)<sup>7</sup> e, posteriormente, em 1980, na mesma Associação, com a criação do GT Mulher e Política (Costa e Sardenberg, 2014; Grossi, 2004). Nos anos 1990, duas das mais importantes revistas acadêmicas sobre gênero e feminismos são lançadas. Em 1992 é publicada a *Revista de Estudos Feministas*, com apoio da Fundação Ford, e em 1993 é a vez da primeira publicação da *Cadernos Pagu*, que conta com o apoio da

---

<sup>7</sup> Criada no Brasil em 1977.



Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Com a disseminação da categoria de análise de gênero, a partir de 1990, houve um impulso no processo de criação dos núcleos, sendo que a partir desta década, estes incorporaram a definição de *Gênero* em seus nomes, em contraposição aos *Núcleos de estudo sobre a mulher* da década anterior.

Alguns anos atrás, Margareth Rago (1998) sublinhou a necessidade de aprofundar um debate brasileiro sobre a pertinência de uma teoria do conhecimento feminista. Visando contribuir para esta discussão, a autora afirmou:

Afinal, se considerarmos que a epistemologia define um campo e uma forma de produção do conhecimento, o campo conceitual a partir do qual operamos ao produzir o conhecimento científico, a maneira pela qual estabelecemos a relação sujeito-objeto do conhecimento e a própria representação de conhecimento como verdade com que operamos, deveríamos prestar atenção ao movimento de constituição de uma (ou seriam várias?) epistemologia feminista, ou de um projeto feminista de ciência. O feminismo não apenas tem produzido uma crítica contundente ao modo dominante de produção do conhecimento científico, como também propõe um modo alternativo de operação e articulação nesta esfera (RAGO, 1998, p.26).

Embora a atual conjuntura política nacional evidencie uma complexidade que exige discussões teóricas aprofundadas e conectadas, os estudos de ciências sociais no Brasil pautam-se por modelos de análises limitantes. Esta crítica é feita por Flavia Biroli (2012), para quem a ciência política produzida no país carece de “pegada teórica”:

No Brasil, a penetração da teoria política feminista ainda é incipiente. A maior parte da ciência política, aqui como em outros países, se prende a modelos simplistas, que estilizam por completo as motivações dos agentes políticos e se limitam a um conjunto bastante restrito de questões, sobretudo os processos eleitorais, o comportamento legislativo e as relações entre os poderes. É uma ciência política sem pegada teórica, fortemente vinculada ao senso comum, portanto incapaz de aderir à agenda de pesquisa que a teoria feminista abre. (BIROLI, 2012, p.10).

O campo de pesquisa feminista brasileiro tem cerca de 50 anos diferenciando-se, portanto, de outras tradições intelectuais do ocidente onde os estudos sobre mulheres remontam ao período entre guerras do século XX. Em um contexto de repressão política, ele surge com a peculiaridade de trazer consigo o caráter de luta



por espaços democráticos, na sociedade e na academia. De estudos sobre a condição feminina, surgem grupos de estudo que por sua vez ocupam espaços nas associações universitárias de ciências humanas, surgem núcleos de pesquisa e revistas acadêmicas os quais contam com o apoio inicial de fundações estrangeiras para pesquisa. Em duas décadas, de 1970 a 1990, de trabalho pesquisa e trocas internacionais, pôde se firmar um campo de estudos feministas e de gênero. Este percurso é permeado de desafios que surgem a nível individual, conforme as trajetórias de pesquisadoras feministas relatam, chegando ao nível institucional. Em todos esses níveis, os desafios abarcam a constante necessidade de rebater argumentos que deslegitimam a validade de tais estudos.

### **III.b.Percursos dos estudos feministas na França**

A Europa pós *Maio de 68* propiciou a eclosão de uma nova fase do Feminismo a qual impulsionou os estudos e pesquisas sobre “as mulheres”. Munido de uma crítica radical ao patriarcado, o feminismo deste momento histórico preocupava-se em denunciar a opressão das mulheres no espaço público e no espaço privado, partindo de um olhar político libertário, o qual visava à autonomia política, tratando das relações entre os sexos sob um prisma até então inexplorado.

Um dos marcos desta nova onda feminista na França foi a publicação, em julho de 1970, do número especial da revista *Partisans “Libération des Femmes/Année Zero”*, que contou com uma apresentação do Movimento de Liberação das Mulheres (*Mouvement de Libération des Femmes - MLF*) e evidenciava a emergência de novas ideias do pensamento feminista e de uma nova esquerda, bem como as principais preocupações teóricas e políticas do movimento francês “luta de classes ou de sexos”; “o trabalho invisível”; “o mito da frigidez e do orgasmo feminino”; “política sobre o aborto”; “economia política da liberação das mulheres”, “o estupro”; “a maternidade”, entre outros. Na França os estudos sobre as mulheres foram um aporte do MLF, movimento responsável pelo apoio à inserção estudos sobre as mulheres na universidade e perturbador da ordem científica estabelecida, por constituir-se



simultaneamente enquanto crítica epistemológica, política e institucional à ciência que excluía os estudos sobre as mulheres do escopo de objetos científicos legítimos (LAGRAVE, 1990).

Tomando-se como marco o feminismo materialista francês desenvolvido a partir das reflexões do MLF durante os anos 1970, podemos apresentar de forma breve a evolução cronológica do pensamento feminista na França. A discussão em torno da substituição do conceito feminismo pelo conceito gênero, durante os anos 1980; a discussão sobre paridade política e igualdade de participação assim como a denúncia da invisibilização do pensamento feminista francês através da criação americana da *French Feminism* nos anos 1990, pós-colonialismos e interseccionalidades a partir dos anos 2000. Vale ressaltar que as temáticas da agenda de pesquisa feminista francesa aqui selecionadas e sintetizadas cronologicamente não necessariamente esgotam-se a partir da emergência de uma temática sucessória. Estas podem se interseccionar, se reciclar e serem reutilizadas de acordo com os contextos sócio-políticos analisados pela pesquisa social.

Conforme apontado por Eleni Varikas (2012), a partir dos anos 1990, a diversidade racial e social expande-se no ambiente universitário francês, o que impactou no aprendizado e na maneira de se fazer pesquisa. A partir da metade dos anos 1990 as questões sobre a constituição da alteridade, a subjetividade, a resistência, haviam tomado o lugar das discussões sobre as classes sociais. Começava-se a tratar da homofobia, evocando-se a questão da sexualidade como uma experiência de exclusão.

Assim como as experiências de exclusão começam a ser associadas à sexualidade, assistimos a partir dos anos 2000, a um movimento de inserir sujeitos até então pouco discutidos nos círculos acadêmicos franceses. A problematização do feminismo em sociedades multiculturais e a consideração do contexto pós-colonial, evidenciam e intensificam a discussão de temas tais como o feminismo islâmico (ALI, 2012), as mulheres e o véu islâmico, as mulheres imigrantes e as mulheres da periferia. As análises, em compasso com a lógica das interseccionalidades, buscam suporte em teorias cuja origem de uso está na no Sul Global, como é o caso das referências à obra de Quijano (2005), e a teóricas do feminismo negro ou latino-



americano a fim de compreender a realidade social que as teorias do pensamento político e sociológico europeu têm dificuldade em explicar.

#### IV. Mapeamento da circulação do conhecimento feminista entre Brasil e França

A discussão da circulação internacional de ideias feministas nos eixos propostos envolve pensar no espaço conferido às produções do Sul, bem como as relações de poder no campo acadêmico internacional feminista, relações de dominação e opressão no que Marlise Matos (2012) entende se assentar a geopolítica do conhecimento. Ao discutirmos o conhecimento feminista, devemos estar atentas, portanto, a que este é sempre situado epistemicamente, entre os dois pólos das relações de poder, a saber, o lado dominante ou o lado subalterno. Tal abordagem resulta do diálogo com uma perspectiva epistêmica descolonial, cuja proposta envolve perspectivas do Sul Global a partir de corpos e lugares étnico raciais/sexuais subalternizados e um mundo pluriversal ao invés de universal. Mohanty (1988) e Cusicanqui (2010) destacam a importância das alianças teóricas do Sul indicando também a necessidade de uma epistemologia autônoma e crítica às colonialidades hegemônicas na discussão da circulação de ideias feministas.

Ainda em tempo, Claudia Lima Costa e Sonia Alvarez (2013) destacam que as viagens e traduções das teorias feministas são feitas a partir das mediações exercidas pelas revistas e periódicos científicos. Ao tratarmos da circulação internacional de ideias, parece válido considerar o papel do mercado de citação transnacional na construção do cânone feminista, o qual, invariavelmente, carrega consigo um caráter anglófilo e excludente de outros idiomas. O inglês, adquiriu um status global que impacta não somente no meio linguístico de publicações, mas também determina os trabalhos que são *citáveis*, sendo determinante sobre qual conhecimento (ou conhecimento de quem) pode circular. Desse modo, há de se considerar que a língua inglesa não deve ser vista como um meio transparente que apenas “traduz”. Seu status dentro dos sistemas de avaliação dá forma ao que se considera ser o conhecimento, privilegiando publicações e citações em inglês.



Tendo desenvolvido os marcos teóricos, epistemológicos e metodológicos para a análise da circulação do conhecimento feminista, realizamos aqui a análise dos meios pelos quais o conhecimento feminista viaja ou circula no eixo Brasil-França. Assim, para verificar as condições que produziram os dois momentos de convergência intensificada, apoiamo-nos na metodologia qualitativa para análise de conteúdo de periódicos acadêmicos brasileiros e franceses.

Selecionamos três periódicos que tratam de gênero e feminismos para os dois países analisados, contemplando o período que parte de seus números de lançamentos até as publicações de 2016. Definimos como material de análise para a produção científica no Brasil a *Revista de Estudos Feministas (REF)*, *Cadernos Pagu* e *Labrys*. Para a análise da produção científica na França, selecionamos os periódicos feministas *Quéstions Féministes/Nouvelles Quéstions Féministes (NQF)*, *Cahiers du CEDREF* e *Cahiers du Genre*, procurando estabelecer para a análise uma periodicidade paralela a seus pares brasileiros. Nestes periódicos específicos sobre gênero e feminismo, procuramos identificar a abertura para autorias e temáticas internacionais nos números e também identificar qual o espaço das revistas francesas conferido às autorias brasileiras e vice-versa.

#### **IV. a. Periódicos brasileiros**

Tanto a *REF*, quanto *PAGU* e *Labrys* dividem o Portal de Publicações Feministas e mais recentemente o Portal do IEG, relacionado a publicações de ONGs feministas e a revistas estrangeiras, em que se compartilham momentos reflexivos de troca de experiências sobre publicações feministas e de gênero. O esforço em construir um canal de expressão do movimento de mulheres e a tradução de artigos em inglês para o português integravam o mote das recém-lançadas revistas *REF* e *PAGU*, no início dos anos 1990, em um contexto de veloz proliferação de núcleos de pesquisa na área. Ambas as revistas se firmaram como referências de excelência entre os periódicos de Ciências Humanas do Brasil, disponibilizando suas versões eletrônicas na SciELO Social Sciences (SSS) a partir de meados dos anos 2000.





Durante a primeira década da *REF* (1992-2002) a colaboração internacional era mais intensificada com os Estados Unidos e a França, do que com a América Latina, vide as traduções de artigos em francês e inglês, bem como a publicação de entrevistas com feministas francesas e americanas. A inserção das autoras hispano-americanas na revista em sua primeira década, o que indicava o distanciamento de diálogo com as vizinhas latino-americanas, a despeito da proximidade geográfica e linguística.

Em sua segunda década de publicações (2003–2013), a *REF* buscou aproximar seu público leitor dos debates internacionais através da realização de entrevistas com pensadoras-referência do feminismo. A revista demonstrou preocupação em traduzir para o português a contribuição de teóricas de várias nacionalidades e promover o diálogo entre as estudiosas brasileiras e demais nacionalidades, atualizando sua inserção nos fluxos globais do pensamento feminista.

A *Cadernos Pagu* esteve vinculada desde sua criação em 1993 a um núcleo universitário como forma de viabilização, já que não contava com recursos externos. Este constitui uma das principais diferenças da proposta inicial da *REF*, a qual defendia a não institucionalização da publicação, contando com o apoio inicial da Fundação Ford. As colaborações internacionais francesas e estadunidenses, apesar de pouco representativas na revista, ganham destaque em detrimento da baixa colaboração de latino-americanas, em um quadro muito semelhante ao da primeira década *REF*.

Em 1999, os *Cadernos Pagu* chamam atenção pelo Dossiê especial dedicado aos 50 anos da obra prima de Simone de Beauvoir. Este dossiê contou com o apoio de Beth Lobo, Heleieth Saffioti e Michelle Perrot deixando transparecer a rede colaborativa de pesquisa feminista que se firmou ao longo dos anos 1990 em diante.

Ao considerarmos a continuidade das publicações da *Cadernos Pagu* até o ano de 2016, percebemos a consolidação desta rede de colaboração feminista. Há traduções de artigos franceses sobre gênero ou feminismo para o português, artigos tratando do contexto francês e da relação França-Brasil há época da ditadura militar no cone sul, e as citações a obras do feminismo francês são recorrentes. É notável o interesse de editoras da revista em estimular uma leitura crítica da produção



internacional. Estas aludem à relação na produção de conhecimento estabelecida por Gayatri Spivak, autora indiana que propõe confrontar *teorias de elite do Primeiro Mundo* com as questões coloniais para abri-las, questioná-las, implodi-las.

A *Labrys, études féministes/estudos feministas* é por sua vez, uma revista online internacional lançada em 2002, multilíngue, e indexada pela Capes e pela Biblioteca Nacional da França. Organizada por Tania Navarro, a revista apresenta temáticas do feminismo francês, abordando o feminismo radical e sua articulação com a obra de Foucault, a mulher lésbica - questão de fundo para MLF nos anos 1970 – bem como referências à obra de Monique Wittig.

A despeito de um forte vínculo com autorias e temáticas do feminismo francês, nas últimas edições da *Labrys* (entre 2010 e 2016) é expressada uma preocupação em expandir as vozes feministas do Sul Global. Os dossiês sobre o feminismo na Índia, bem como as seções que tratam da história do feminismo e da pesquisa feminista a partir de um olhar das margens, dissidências epistemológicas, com discussões sobre o contexto pós-coloniais de países da América Latina, da África, Ásia, Oriente Médio e Oceania atestam tal preocupação. Por meio da diversidade textual, temática, linguística e geográfica, a revista denota estar atenta aos fluxos globais do pensamento feminista, buscando dar espaço ao crescente espectro teórico feminista e garantindo a promoção de diálogos entre feminismos dissidentes e do Sul Global.

#### **IV. b. Periódicos franceses**

No que tange os periódicos franceses, ganha destaque a publicação de Andrée Michel sobre as lutas feministas no Brasil “*Luttes féministes au Brésil: notes sur un récent Voyage: avril-mai 1989*”, publicado no Número 16/17/18 da *Nouvelles Questions Féministes (NQF)* em 1991. A publicação fazia referência à passagem de Andrée pelo Brasil em 1989, onde observou os rumos do movimento feminista durante a transição democrática.

Observamos o dossiê especial de 2005, sobre Feminismos Dissidentes na América Latina e Caribe, com artigos de autoras da região, tratando das lutas de



resistência à globalização, e de alternativas ao capitalismo global, do movimento zapatista no México, do Movimento dos Sem-Terra (MST) no Brasil, das Piqueteras na Argentina e das lutas pela nacionalização dos hidrocarburetos na Bolívia. Nessa edição, dois textos de autorias brasileiras foram traduzidos por Jules Falquet à *NQF*: “*Noircir le féminisme*”, de Sueli Carneiro, e “*Ialodês et féministes. Réflexions sur l’action politique des femmes noires en Amérique latine et aux Caraïbes*”, de Jurema Werneck. Ademais, esta edição da revista contou com uma versão em língua espanhola de diversos artigos, incluindo a publicação de um artigo de Ochy Curiel, importante pensadora do feminismo latino-americano.

Mais recentemente, observamos a intensificação das interfaces teóricas dos feminismos francês e latino-americano. A Revista acadêmica *NQF* em seu editorial expressa interesse em explorar e difundir feminismos dissidentes, a exemplo dos debates sobre as mulheres indígenas e negras da América Latina, e das lutas das mulheres negras no Brasil, das discussões que unem racismo à opressão das mulheres, e à heterossexualidade como sistema. Essas temáticas, no início dos anos 2000, encontravam pouco espaço para discussão acadêmica inclusive no próprio país de origem.

Já nos números da revista *Cahiers du Cedref*, cujas perspectivas partem das pós-colonialidades de gênero, teorias feministas e teorias queers decoloniais, interseccionalidade e colonialidade, são também verificadas interfaces teóricas com o feminismo latino-americano. Há publicações de autorias mexicanas, tais como Gloria Anzaldúa, precursora da ideia de *consciência mestiça* no pensamento feminista, e de outras cinco brasileiras: Lélia González, Cláudia Pons Cardoso, Anette Goldberg Salinas, Céli Regina Jardim Pinto e Albertina de Oliveira. Com a tradução de seu texto “A categoria político-cultural da amefricanidade”, Lélia Gonzalez integra a lista de autoras da última edição da revista, n.20, 2015, acompanhada de Cláudia Pons Cardoso, em um artigo homenagem à González, precursora do feminismo negro no Brasil. Anette Goldberg, muito associada às mulheres brasileiras vivendo em Paris nos anos 70, publica no n.8-9, em 2000, um artigo sobre as brasileiras exiladas, fazendo também a apresentação do Dossiê Mulheres e Migração. Em 1997, na edição de n.6 do *CEDREF*, há a publicação de Albertina Oliveira tratando sobre os estudos



sobre a mulher no Brasil, e de Celi Pinto, tratando sobre a dupla característica feminista: movimento social e sujeito político.

É notável o esforço editorial da revista em trazer temáticas que ultrapassem o escopo meramente europeu de reprodução de desigualdades de gênero e sexo, bem como autorias internacionais, não apenas brasileiras, mas também de outros continentes do globo. Nesse sentido, vale observar a composição do comitê editorial da revista. Contando com uma relativa diversidade geográfica de suas 16 membras, o comitê é composto pela brasileira Miriam Grossi, bem como pela francesa Jules Falquet, pesquisadoras que transitam frequentemente no eixo de circulação do conhecimento feminista Brasil-França.

Por fim, a Revista *Cahiers du Genre*, lançada em 1991, conta uma série de publicações tratando de análises sobre o contexto brasileiro cujas autorias são também brasileiras. Merece destaque o dossiê n.4 de 1992, cuja abordagem aproxima análises de gênero sobre o contexto francês e brasileiro “estratégias familiares e de emprego: perspectiva franco-brasileira”. Neste dossiê, bem como nos demais da primeira década da revista, há uma série publicações cujas autorias são brasileiras. As temáticas incluem relações de trabalho e gênero, paternidade, envelhecimento, políticas públicas para mulheres, violências e direitos reprodutivos. A revista, ao trazer análises sobre o contexto do Brasil ou da América Latina, evidencia uma predominância nos recortes da sociologia do trabalho e da abordagem das relações sociais de sexo. No entanto, apresenta abordagens feministas plurais, contando com a participação em seus comitês editoriais de nomes tais como Eleni Varikas, Jules Falquet e Genevieve Fraisse. A constante aparição do apoio para a difusão internacional de tais autoras sediadas na França indica o esforço por parte de pesquisadoras francesas em tecer uma rede colaborativa internacional com o Brasil.

Os dados aqui abordados reiteram parcialmente as hipóteses sobre a circulação do pensamento feminista entre Brasil e França. Em um primeiro plano, percebemos que, em termos de conteúdo, há um esforço de tradução e entrevistas com teóricas feministas francesas nos periódicos feministas brasileiros. Há o reconhecimento das dificuldades em transpor a barreira da geografia do conhecimento e também do desafio de integrar as temáticas de gênero e feminismo a pautas mais



amplas do pensamento político social, tais como a democracia, a justiça e as instituições políticas. Dentre as colaborações teóricas internacionais nas revistas específicas sobre gênero e feminismo, destacam-se aquelas de origem francesa tanto no formato de artigo quanto no de entrevista. Por outro lado, o recente aumento da participação de colaborações latino-americanas para as revistas pode indicar uma maior abertura não apenas brasileira como também internacional para a contribuição do pensamento feminista latino-americano.

Os periódicos de ambas as regiões analisadas apresentam uma orientação de publicação consciente das relações entre teorias metropolitana/centrais e traduções periféricas, bem como do silenciamento de outras genealogias feministas, especialmente nas práticas de tradução de artigos em língua estrangeira. O questionamento do que é considerado conhecimento, a superação de fronteiras geopolíticas do conhecimento, tráfico de teorias e a abertura de espaço às produções teóricas do Sul Global são pontos que transparecem ao longo das análises aqui realizadas. Além disso, a análise da composição do corpo editorial dos periódicos selecionados e sua representação no contexto discursivo mais amplo suscitam conjecturas sobre o desenvolvimento das redes científicas de colaboração. Há uma série de pesquisadoras com grande participação no circuito de revistas feministas, congressos, parcerias institucionais. Eleni Varikas, Jules Falquet, Françoise Picq, Genevieve Fraisse, Helena Hirata, Lena Levinas, Beth Lobo, Miriam Grossi, pesquisadoras com participação em seus diversos editoriais, sediadas na França ou no Brasil, exercem um papel fundamental na diversificação de abordagens feministas em periódicos, e promovem a divulgação de feminismos estrangeiros. Esse papel destaca a capacidade de tais pesquisadoras em promover a difusão internacional de trabalhos feministas para seu público nacional e indica o esforço por parte destas em tecer uma rede colaborativa internacional no eixo Brasil-França.

### **Considerações finais**

Buscamos ao longo deste artigo reunir abordagens históricas, teóricas e epistemológicas que nos indicassem percursos investigativos para o desenvolvimento



de um mapeamento das viagens do conhecimento feminista entre os campos de pesquisa brasileiro e francês. O exercício proposto pelas *travelling theories* de pensar os processos de recepção, tradução, difusão e reapropriação de ideias combinado à abordagem da circulação das formas, levam-nos a pensar no modo de produção do conhecimento feminista em consonância com as críticas à geopolítica do conhecimento.

A literatura que trata do pensamento feminista confirma o fluxo de ideias feministas vindas da França em direção ao Brasil entre os anos 1970 e 1985. Da mesma forma, entre os anos 2000 e 2016, constatamos a expansão e dinamização globais dos fluxos teóricos feministas, posicionamentos epistemológicos críticos à hegemonia eurocêntrica são disseminados, e as ideias feministas oriundas do Sul Global ocupam maior espaço nas discussões acadêmicas na lógica da circulação de ideias. A partir da análise de conteúdo da produção científica de três periódicos franceses sobre gênero e feminismo, identificamos uma abertura do país à produção científica brasileira, por meio da publicação de obras relacionadas à temáticas do feminismo latino-americano, negro, pós-colonial e decolonial. Ao analisarmos os equivalentes brasileiros, percebemos uma abertura histórica à produção intelectual francesa, que no entanto se altera em função da maior receptividade às produções dos Estados Unidos e do Sul Global.

As análises aproximam-se da descolonização dos saberes, para questionar a transferência de conhecimentos, a circulação de idéias, e perguntar o que aprendíamos até então, o que aprendemos hoje, o que podemos aprender com os outros, quem quer que seja ou da onde quer que venha. Percebe-se portanto uma reconfiguração global do campo de conhecimento feminista, onde as viagens teóricas de uma região a outra intensificam-se e, se diversificam.

Ademais, percebe-se a preocupação de tais periódicos em tornar sua produção científica alinhada a ideia de feminismos globais que contemple o Sul e ao posicionamento crítico à hegemonia científica eurocentrada. Esta preocupação é expressada tanto na apresentação dos periódicos analisados, quanto na composição dos corpos editoriais, os quais são compostos por uma diversidade de nacionalidades e onde pesquisadoras brasileiras se fazem presentes.



Neste trabalho, pudemos explorar um dos fatores que compõem o quadro de circulação internacional de conhecimento, qual seja, os fluxos de produção científica existentes entre ambos os países. Desse modo, a proposta deste trabalho constituiu um primeiro passo para o entendimento da circulação de ideias na agenda de pesquisa feminista brasileira e a compreensão dos rumos dinâmicos e transfronteiriços dos debates feministas presentes na comunidade científica da atualidade. Para darmos continuidade a essa reflexão será incorporada uma segunda etapa metodológica: incluiremos a análise de entrevistas semi-estruturadas aplicadas a pesquisadoras francesas e brasileiras cujas trajetórias intelectuais e políticas perpassem os diálogos entre o pensamento feminista francês e brasileiro, tanto historicamente quanto nos dias de hoje.

Os elementos aqui discutidos indicam uma continuidade no processo de intercâmbios teóricos feministas entre Brasil e França, embora sua dinâmica seja variável, e diretamente relacionada à expansão das redes através das triangulações feitas pelos Estados Unidos e pelos vizinhos latino-americanos, tais como Argentina e México. O mapeamento da circulação do conhecimento feminista no eixo proposto que congregue as etapas adicionais de análise permitirá identificar condições sócio-políticas para o desenvolvimento no campo internacional de pesquisa feminista.

Pesquisas futuras poderão ampliar o escopo analítico da circulação de pensamento feminista, atentando às triangulações e buscando incorporar à produção intelectual demais grupos feministas latino-americanos surgidos na Europa, tais como grupos existentes em Portugal, Holanda e Suécia. O desenvolvimento do campo de estudos feministas na Argentina e Chile, países com históricos políticos de ditadura militar e exílio, poderão ser incluídos nas análises de modo a elucidar os atuais desafios de ampliação da colaboração feminista no Cone Sul. A expansão do escopo analítico, incluindo países latino-americanos, países europeus e também os Estados Unidos, permitirá desenvolver um mapeamento que revelará as reverberações feministas dos desafios à circulação global de conhecimento e de epistemologias dissidentes que pensam os feminismos do Sul Global.

## Referências Bibliográficas



ABREU, Maira Luiza. Nosotras: feminismo latino-americano em Paris. *Estudos Feministas*. v. 21, n. 2, p.553-572, 2013.

\_\_\_\_\_. *Feminismo no exílio: o Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris e o Grupo Latino-Americano de Mulheres em Paris / Dissertação de mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas*, 2010.

ABREU, Maira Luiza; CARVALHO, Adília. Sisterhood is powerful: exílio e mobilizações feministas na França em apoio às “Três Marias”. *Lutas Sociais*, v. 18, n. 32, p. 133-147, 2014.

ADKINS, Lisa; LEONARD, Diana. *Reconstructing French Feminism: Commodification, Materialism and Sex*. London: Taylor & Francis, 2005.

ALCOFF, Linda e POTTER, Elizabeth. *Feminist Epistemologies*. Routledge, New York, 1993.

ALI, Zahra. *Féminismes Islamiques*. Paris: la Fabrique, 2012.

ALMEIDA, Sandra Regina Goulart. Intervenções feministas: pós-colonialismo, poder e subalternidade. *Estudos Feministas*, v.21, n.2, p.689-700, 2013.

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu* n.43, p.13-56, 2014.

\_\_\_\_\_. *Engendering democracy in Brasil: women’s movements in transition politics*. Princeton: Princeton University Press. 1990.

APPADURAI, Arjun. *The circulation of forms*. Excerpt of a keynote lecture delivered on September 28, 2007, at a Conference on “Loose Canons”, New York University, Department of Media, Culture and Communication, 2007.

BHABHA, Homi. *Les lieux de la culture. Une théorie postcoloniale*. Paris: Payot, 2007.

BIROLI, Flávia e MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria Política e feminismo, abordagens brasileiras*. Vinhedo: Editora Belo Horizonte, 2012.

COSTA, Albertina de O., et al. *Memórias de mulheres no exílio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

COSTA, Cláudia de Lima; ALVAREZ, Sonia E. A circulação das teorias feministas e os desafios da tradução. *Estudos Feministas*, 21(2): 336, 2013.

COSTA, Cláudia Lima. As teorias feministas nas Américas e a política transnacional da tradução. *Revista Estudos Feministas*, v. 8, n. 2, p. 43-49, 2000.

DELPHY, Christine. *L'ennemi principal: Tome 2, Penser le genre*. Collection Nouvelles Questions féministes. Paris: Editions Syllepse, 2000.





\_\_\_\_\_. The Invention of French Feminism: An Essential Move. *Yale French Studies*, n. 87, p. 190-221, 1995.

DORLIN, Elsa (dir.) *Sexe, Race, Classe, pour une épistémologie de la domination*. Actuel Marx Confrontation. Paris: Presse Universitaire de France, 2009.

FEMENIAS, María Luisa. Esbozo de un feminismo latinoamericano. *Revista Estudos Feministas*, v. 15, n. 1, p. 11-25, 2007.

FERREIRA; Rea. De um país ao outro: passagens entre a França e o Brasil. Entrevista com Miriam Pillar Grossi. *Passages de Paris (APEB-Fr)*, v. 7, p. 4-22, 2012

FERREIRA, Verônica; ÁVILA, Maria Betânia; FALQUET, Jules; ABREU, Maira (org.). *O Patriarcado Desvendado. Teorias de três feministas materialistas: Colette Guillaumein, Paola Tabet e Nicole-Claude Mathieu*. Recife: SOS corpo, 2014.

FELITTI, Karina. Traduciendo prácticas, tejiendo redes, cruzando fronteras. Itinerarios del feminismo argentino de los '70s. *Cadernos Pagu* (44), p. 229-260, 2015.

FRASER, Nancy. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age. *New Left Review*, 68-93, 1995.

GALSTER, Ingrid. *Beauvoir dans tous ses états*. Paris: CNRS éditions, 2007.

GOLDBERG, Anette. Brésiliennes en exil. *Les cahiers du CEDREF* [En ligne], 8-9|2000, mis en ligne le 19 août 2009

\_\_\_\_\_. Féminisme contemporain au Brésil. *Revue HSAL*. N°4, mai 1996.

\_\_\_\_\_. Os movimentos de libertação da mulher na França e na Itália (1970-1980): primeiros elementos para um estudo comparativo do novo feminismo na Europa e no Brasil. In: LUZ, Madel T. (org.). *O lugar da mulher: estudos sobre a condição feminina na sociedade atual*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

GOLDBERG, Anette e Z Aidman, Claude. Présentation du Réseau Femmes en migrations. *Les cahiers du CEDREF* [En ligne]2000.

GOUGES, Olympe de. *Femme, réveille-toi! Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*. Éditions Gallimard, 2014.

GONÇALVES, Eliana; PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. *Cadernos Pagu* (36), pp.25-46, janeiro-junho, 2011.

GROSSI, Miriam Pillar. A Revista Estudos Feministas faz 10 anos: uma breve história do feminismo no Brasil. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 12, n. spe, p. 211-221, Dec. 2004.



GROSSI Miriam Pillar; RIAL, Carmen Sílvia Moraes. Nem Deus, nem amo, nem marido: uma trajetória do feminismo na Argentina - entrevista com María Luisa Femenías. *Estudos Feministas*. Vol.17 no.3 Florianópolis Sept./Dec.2009.

GROSSI, Miriam; MINELLA, Luzinete; PORTO, Rozeli. *Depoimentos: trinta anos de pesquisas feministas brasileiras sobre violência*. Florianópolis: Mulheres, 2006.

HARAWAY, Donna. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies* Vol. 14, No. pp. 575-599, 3, Autumn, 1988.

HARDING, Sandra. *Is Science Multicultural? Postcolonialisms, Feminisms, and Epistemologies*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. *Estudos feministas*, n. 1, p. 7-31, 1993.

\_\_\_\_\_. Is There a Feminist Method? In: *Feminism and Methodology*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1987.

LAGRAVE, Rose Marie. Recherches féministes ou recherches sur les femmes? *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 83. Masculin/féminin-1. pp. 27-39, , juin 1990.

LUGONES, María. Colonialidad y gênero. *Tabula Rasa*, nº 9, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Bogotá, Colômbia, pp 73-101, julio-diciembre, 2008.

\_\_\_\_\_. "Playfulness, 'World'-Travelling, and Loving Perception." *Hypatia*, v. 2, n. 2, p. 3-19, 1987.

LUSTE BOULBINA, Seloua. «La décolonisation des savoirs et ses théories voyageuses», *Rue Descartes* (nº 78), p.19-33, 2/2013

MARQUES, Teresa Cristina. A Esquerda brasileira exilada e o feminismo: a atuação política das brasileiras no Chile e na França (1968-1979). *Projeto História*, São Paulo, n. 52, p. 112-139, Jan.-Abr. 2015

MATOS, Marlise. A Quarta onda feminista e o Campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destraditionalização social e o neoconservadorismo político. 38º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, p.1-28, 2014.

\_\_\_\_\_. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do sul global? *Revista de sociologia e política* 18 (36), jun. 2010, pp.67-92.

MENDES, Natália Pietra. *Com a palavra: O Segundo Sexo. Percursos do pensamento intelectual feminista do Brasil nos anos 1960*. Tese de doutorado, Porto Alegre: UFRGS, 2008.



MIGUEL, Luis Felipe. Feminismo e política: uma introdução. Luís Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

MOHANTY, Chandra. Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. *Feminist Review* n.30, p.61-88, Autumn 1988.

MÖSER, Cornelia. *Féminismes en traduction: théories voyageuses et traductions culturelles*. Paris: Éditions des Archives contemporaines, 2013.

SAID, Edward W. *The world, the text and the critics*. Harvard University Press, 1983.

OLESEN, Virginia L. Os feminismos e a pesquisa qualitativa nesse novo milênio. In: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. *O Planejamento da pesquisa qualitativa. Teorias e abordagens*. Org. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 219 – 258,

PINTO, Céli. Feminismo, História e Poder. *Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.

QUIJANO, Aníbal. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. *Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RAGO, Margareth. Epistemologia feminista, gênero e história. In: PEDRO, Joana; GROSSI, Miriam. Orgs. *Masculino, feminino, plural*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 1998.

\_\_\_\_\_. Os feminismos no Brasil: dos “anos de chumbo” à era global. *labrys, estudos feministas*, número 3, janeiro/ julho 2003.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. 1a ed. - Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

ROUCH, Hélène. Recherches sur les femmes et recherches féministe: L'Action Thématique Programmée du CNRS. *Les Cahiers du CEDREF*, n. 10, p. 2001.

SCAVONE, Lucila. *Estudos de Gênero e feministas: um campo científico*. In Seminário: Gênero, multiculturalismo e direitos humanos IBEU/UNICAMP, 2011.

**Recebido em 24 de julho de 2017.  
Aprovado em 23 de agosto de 2017.**



## FEMINISMO DECOLONIAL E TEORIA *QUEER*: LIMITES E POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**JÚLIA MACHADO DIAS**

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)  
Especialização em andamento em Políticas Públicas e Justiça de Gênero pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

**ÉLTON DE MELLO ARCÂNGELO**

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

**RESUMO:** As Relações Internacionais (RIs) se organizam enquanto disciplina pautada na dominância de concepções modernas de ciência, as quais acabam por limitar sua capacidade interpretativa. Este artigo tem o objetivo de estabelecer um diálogo entre o Feminismo Decolonial e a Teoria *Queer* no esforço coletivo de questionar os limites e possibilidades interpretativos das Relações Internacionais e dos feminismos. Defende-se que as teorias analisadas ampliam o entendimento das RIs, incorporando novas possibilidades epistemológicas, ontológicas e metodológicas que possibilitam a inserção dos temas das mulheres na área. Para isso, abordaremos na primeira seção como as RIs disciplinadoras se constroem e a forma que elas deslegitimam os conhecimentos que não partem das concepções da ciência moderna. Posteriormente, o Feminismo Decolonial será tratado com vistas a evidenciar o sistema moderno/colonial de gênero na construção da opressão de gênero na América Latina bem como no conhecimento moderno. Por fim, a última seção apresenta a Teoria *Queer* como uma opção de diálogo para com o Feminismo Decolonial, com o intuito de ampliar o debate feminista nas RIs em direção às questões de diversidade sexual, assim como de tensionar as estruturas hegemônicas da produção científica do campo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Relações Internacionais Disciplinadoras; Feminismo Decolonial; Teoria *Queer*.

## DECOLONIAL FEMINISM AND *QUEER* THEORY: LIMITS AND POSSIBILITIES OF DIALOG IN INTERNATIONAL RELATIONS

**ABSTRACT:** International Relations (IRs) are organized as a discipline based on the dominance of modern concepts of science, which end up limiting its interpretative capacity. This article aims to establish a dialogue between Decolonial Feminism and *Queer* Theory in a collective effort of questioning the interpretative limits and possibilities of International Relations and the feminisms. It is argued that these theories amplify the understanding of IRs, incorporating new epistemological, ontological and methodological possibilities that allow an insertion of women issues in the area. To this end, we will discuss in the first section, how disciplinary IRs are constructed and how they delegitimize knowledge that does not depart from the conceptions of modern science. Subsequently, Decolonial Feminism was dealt with in order to evidence the modern/colonial system of gender in the construction of gender oppression in Latin America as well as in modern knowledge. Finally, a final section presents the *Queer* Theory as an option for dialogue with Decolonial Feminism, in order to broaden the feminist debate in the IRs towards issues of sexual diversity, as well as tension the hegemonic structures of the scientific production from the field.

**KEYWORDS:** Disciplinary International Relations; Decolonial feminism; *Queer* theory



## INTRODUÇÃO

O campo das Relações Internacionais (RIs) passou, nas últimas duas décadas, por um fenômeno de diversificação teórica, trazendo diferentes concepções filosóficas, epistemológicas, ontológicas, metodológicas e políticas. Contudo, a disciplina é difícil de ser permeada por discussões que extrapolem as perspectivas racionalistas tradicionais de estudo (neorrealismo e neoinstitucionalismo), as quais possuem lugar privilegiado na produção e difusão científica, sendo denominadas de RIs disciplinadoras por estabelecerem regras rígidas sobre o que deve ser considerado ciência no campo (SMITH, 2000).

As diferentes vertentes feministas das RIs são exemplos de teorias que não cumprem com o molde científico tradicional e, por isso, têm suas vozes silenciadas nas discussões da área. Tais teorias representam a indisciplina, ideia trazida por Catherine Walsh *et al* (2002) quanto ao processo de questionamento das normas científicas vigentes e de proposição de novas interpretações sobre a formas de se fazer ciência.

Este artigo apresenta, enquanto escopo a relação entre os feminismos para com a produção (disciplinada) de conhecimento nas RIs. Utiliza-se o conceito de feminismos, no plural, pois se entende que diversas versões analíticas do feminismo tomam corpo na academia e que, apesar de origens comuns, várias delas divergem entre si em diferentes aspectos. Para além da teoria, parte-se também da ideia de feminismos porque se entende a existência de diferentes/várias identidades de mulheres, construídas por suas particularidades de raça, classe, sexualidade, dentre outras. Mulheres que precisam de seu próprio lugar de reflexão dentro do feminismo (agora enquanto guarda-chuva de todas as lutas das mulheres pelo fim das opressões de gênero).

Os critérios para selecionar as vertentes que dialogam neste trabalho partiram primeiramente da ideia de indisciplina. Tanto a indisciplina em relação às RIs disciplinadoras, quanto em relação a visão única de mulher. Além disso, privilegiou-se vertentes que produzissem teorizações sobre mulheres que interseccionam a opressão de gênero a outras, como de raça, orientação sexual, classe, transsexualidade, dentre outras, adquirindo vivências e demandas específicas.

Escolheu-se o Feminismo Decolonial e a Teoria *Queer* por ambas possuírem



projetos de indisciplinarização das RIs – em diversos pontos convergentes –, e compartilharemos da ideia de diversidade do conceito mulher, reunindo tanto a figura das mulheres latino-americanas, em específico pela corrente decolonial, quanto das mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais, em particular pela Teoria *Queer*, conseguindo uma abrangência significativa de identidades interseccionadas.

Ao considerarmos o lugar de enunciação dessa pesquisa, a América Latina, obtém-se também justificativas políticas para a escolha das teorias em questão. Primeiramente, a mulher latino-americana merece lugar central na análise dos feminismos que partem da região, pois ainda vivem as estruturas específicas de dominação promovidas pela colonização e cabe à ciência latino-americana o poder de falar por si. Posteriormente, pensando em todas as mulheres latino-americanas, depara-se com o fato de que a América Latina é hoje a região que mais mata mulheres transexuais no mundo, de acordo com a instituição *Transgender Europe* (2014), por exemplo, entre janeiro de 2008 e setembro de 2014, registraram-se 1612 assassinatos de pessoas transexuais no mundo, dos quais 1267 (78,59%) ocorreram nos Estados da América Latina e do Caribe. Tal violência, herdada do modelo colonial de controle dos gêneros, das sexualidades e dos corpos, torna a inclusão das mulheres não heterossexuais e transexuais, na sociedade, na política e na academia ainda mais importantes.

A partir disso, o objetivo central deste artigo é o de discorrer sobre as possibilidades e limites que um diálogo entre Feminismo Decolonial e Teoria *Queer* pode trazer para se indisciplinar e repensar as Relações Internacionais. Tem-se como intuito, portanto, propor aproximações entre as teorias a fim de que possam, de forma complementar, ampliar as lentes das RIs, tensionando as estruturas disciplinadoras do campo e diferentes intersecções de mulheres. Nossa hipótese é de que tais teorias apresentam diferentes, mas em certo nível complementares, formas de se questionar a organização do sistema político-econômico-científico moderno e que, apesar das limitações, ambas oferecem a possibilidade de uma visão mais ampla das RIs, além de trazer para o debate identidades ainda periféricas.

Para seguir com o proposto, utilizaremos de uma revisão bibliográfica, cuja síntese analítica divide-se em quatro seções para além desta introdução. Na primeira, será debatido o processo de construção histórica da academia de Relações Internacionais, anunciando como as teorias hoje consideradas tradicionais



transformaram-se em disciplinadoras, localizando as teorias por nós abordadas no contexto geral da disciplina. Na segunda seção, discorrer-se-á a respeito do Feminismo Decolonial, passando-se inicialmente pela corrente decolonial em si, seguindo para uma análise das relações de colonialidade/modernidade e gênero e suas implicações para a ciência e para as RIs. Já na terceira seção, será apresentada a Teoria Queer e suas características enquanto proposta teórica. Por fim, na quarta seção, estabelecem-se as possibilidades que o diálogo entre Feminismo Decolonial e Teoria Queer podem trazer para o processo indisciplinarizador das RIs, apontando também importantes limites nessa proposta de interação.

### **RELAÇÕES INTERNACIONAIS: Uma Disciplina Disciplinadora?**

Para iniciar o esforço de refletir sobre as possibilidades de contribuição dos feminismos – em especial para esse trabalho do Feminismo Decolonial e da proposta trazida pela Teoria *Queer* – nas Relações Internacionais, faz-se necessário compreender as estruturas científicas das quais a disciplina faz parte, pois essas são centrais para as discussões aqui propostas. De acordo com Smith (2000), as RIs contemporâneas encontram-se estruturadas sob a dominância dos certos preceitos da ciência moderna (positivismo), das teorias que promovem tais pressupostos (neorealismo, neoliberalismo e vertentes do construtivismo) e do Estado que, durante a história do último século, dedicou-se a desenvolver as Relações Internacionais sob os moldes de conhecimento em questão: os Estados Unidos da América (EUA). Apesar da existência de uma rica variedade de abordagens, a disciplina não tem mudado os termos do debate construídos e consolidados ao longo de seu desenvolvimento histórico.

Essa dominância estadunidense e de suas visões de ciência e das RIs – adquirida ao longo da história principalmente pelo interesse estatal em financiar uma disciplina que os auxiliasse em suas questões de segurança, solucionando problemas pontuais de forma racional e objetiva – implica, ainda hoje, em um campo de estudo no qual:

Ontologicamente, a literatura [tende] a operar no espaço definido pelo racionalismo; epistemologicamente, é empirista e, metodologicamente, é positivista. Juntos eles definem a ciência social 'apropriada' e funcionam



como porteiros para o que conta como conhecimento legítimo (SMITH, 2000, p.383, tradução nossa).

Desafiar as definições centrais da disciplina de Relações Internacionais, não cumprindo com sua agenda tradicionalmente estadocêntrica e focada em assuntos de segurança e/ou economia, assim como não contribuindo com as suas perspectivas epistemológicas, ontológicas e metodológicas, coloca diversas abordagens teóricas em risco de serem vistas como não sendo parte nem do debate nem da disciplina em questão, tornando-as invisíveis na reflexão da natureza do campo das RIs, como é o caso dos feminismos.

Segundo Smith (2000), a narrativa construída em torno do processo histórico de desenvolvimento da disciplina é, em certa medida, responsável por gerar esse processo de exclusão através de uma realidade em que o realismo e suas diferentes vertentes seriam as propostas mais robustas daquilo que se entende por Relações Internacionais, sendo a única corrente capaz de produzir conhecimento verdadeiro ao campo. Assim, limitam-se às possibilidades de interpretação dos fenômenos políticos e econômicos internacionais, exercendo um papel de disciplinar a disciplina, delimitando os caminhos a serem seguidos e as formas pelas quais eles devem ser encaminhados (SMITH, 2000).

A América Latina é um exemplo da dominância estadunidense no campo das RIs. Tickner, Cepada e Bernal (2013), buscando compreender como essa hegemonia se expressa na região, chegaram à conclusão de que tanto o ensino quanto a pesquisa em Relações Internacionais, apesar de contarem com a presença de uma corrente dissidente, contam com o positivismo e as teorias tradicionais promovidas pelas RIs dos EUA como as principais contribuições em seus desenvolvimentos. Corroborando com essa afirmação, Rafael Villa e Marília Pimenta (2017), ao pesquisarem a academia de RI em cinco Estados latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) evidenciaram que o positivismo é epistemologicamente predominante, mesmo que se encontre a presença de outras ferramentas teóricas utilizadas pelos pesquisadores dos países em questão.

Acredita-se, entre os profissionais de RI latino-americanos, que as revistas estadunidenses – e seu modelo de ciência – representam as mais importantes fontes de pesquisa da área (TICKNER, CEPADA, BERNAL, 2013). Esse processo implica, por exemplo, no chamado paroquialismo linguístico nas relações internacionais dos





Estados Unidos, que foi determinante para a consolidação nas comunidades latino-americanas de RI da ideia de relevância seletiva de autores, publicações e paradigmas, cuja contrapartida é a atribuição de irrelevância e invisibilidade de produção dos outros lugares do globo (VILLA e PIMENTA, 2017).

Considera-se não existir uma pureza epistemológica na região latino-americana, mas uma miscigenação teórica que não exerce uma ruptura completa com o a visão tradicional dos Estados Unidos, sendo apenas uma adaptação dessa tradição no intuito de compreender a realidade própria latino-americana. Villa e Pimenta (2017) argumentam que nesse processo de ajustamento teórico a experiência dos subalternos<sup>1</sup> no sistema internacional acaba por ser ignorada na narrativa elitista a respeito do sistema, a qual é popularizada pelos neorrealistas e neoinstitucionalistas.

Ramón Grosfoguel (2016), ao discutir as universidades ocidentalizadas, argumenta que há um privilégio epistêmico dos homens ocidentais sobre o conhecimento produzido por eles em relação a sujeitos inseridos em outras localidades. Por meio deste privilégio define-se “o que é verdade, o que é a realidade e o que é melhor para os demais” (ibid, p.25), legitimando o conhecimento por eles produzido, enquanto desqualifica outras visões, especialmente aquelas críticas aos projetos imperiais/coloniais/patriarcais.

Como indicado até o momento nesta seção, esse processo de domínio científico da academia de RI estadunidense na disciplina e a consequente adaptação epistêmica ocorrida na América Latina encontram suas origens no contexto de desenvolvimento da disciplina e a narrativa construída por seus membros sobre os objetivos a serem perseguidos enquanto campo de estudo.

Oriunda no período entre guerras (1918-1939), as Relações Internacionais deveriam teorizar formas de se compreender e evitar guerras entre os Estados, principalmente nas dimensões da recém-findada 1ª Guerra Mundial. Esse seria o principal e único problema a ser superado pela teoria de política internacional. Smith (2000), afirma que, apesar desse marco temporal, antes mesmo desse período já existiam trabalhos que versavam sobre temas de relevância internacional, como o

---

<sup>1</sup> O termo subalterno indica aquelas e aqueles aos quais não se dá voz ou cuja voz não se ouve, com pouca representatividade decorrente disso e com silenciamento/inferiorização de suas experiências e conhecimentos. Sobre a temática do subalterno, ver Spivak (1988).



caso das teorias imperialistas, porém, buscando suprir a necessidade de se afirmar enquanto uma área acadêmica independente de outras como ciência política, economia e história, os estudiosos teceram um mito fundador para disciplina.

De acordo com a narrativa difundida, acredita-se que os anos iniciais da academia foram marcados por um debate – o chamado primeiro debate<sup>2</sup> – entre duas correntes teóricas opostas: idealistas e realistas (WAEVER, 1996). Coloca-se que os idealistas, na busca por soluções para a manutenção da paz no ambiente internacional, apresentavam teorias de caráter extremamente utópicas e que não propunham soluções e análises condizentes com a realidade. O realismo surgiria, então, para substituir tais abordagens a fim de sistematizar de forma racional e – como diz o próprio nome da corrente – realista às condições para que as guerras fossem evitadas. Essa narrativa demonstra a ideia de que se uma corrente falha (idealismo) seria substituída por uma melhor, racional e, portanto, de caráter mais científico (realismo), sendo essa última a representação dos caminhos que as RIs deveriam tomar para a sua autonomia enquanto ciência (SMITH, 2000).

O mito fundador, portanto, delimita ontologicamente o que seria considerado um estudo genuíno das RIs. Definem-se os Estados enquanto atores e as suas relações em torno da temática de segurança como os objetos de pesquisa relevantes para o campo. Tudo que extrapole essa demarcação estaria vinculado a outras áreas de conhecimento, mas não estaria inserido no que é o verdadeiro e exclusivo campo de estudo das Relações Internacionais. Assim, o realismo se consolida como principal corrente teórica de RI, determinando as diretrizes originais do estudo no campo e sendo o centro dos debates teóricos subsequentes.

Durante as décadas de 1950 e 1960, o campo ainda perseguia a intenção de afirmar-se enquanto disciplina autônoma, mas para ter validade científica deveria seguir os preceitos racionalistas e empiristas da ciência moderna positivista. De acordo com Lander (2005), os saberes modernos foram naturalizados enquanto a única opção de verdade ao longo da história. Através de seguidos processos arbitrários de delimitação do saber, definiu-se que o ser humano é capaz de interpretar a natureza (objeto de estudo) através da razão, a qual se distingue da moral e das

---

<sup>2</sup> A classificação dos diferentes debates presentes nas Teorias de Relações Internacionais utilizada neste artigo é a trazida por Wæver (1996).



artes, pois essas não são objetivas assim como a ciência racional.

A modernidade e a ciência positivista apresentam quatro dimensões básicas que deram as bases para a formação das Ciências Sociais e, conseqüentemente, para as Relações Internacionais: a) visão histórica universal articulada com a ideia de progresso; b) naturalização das relações sociais e da natureza humana aos moldes da sociedade liberal-capitalista; c) naturalização das separações dicotômicas entre aspectos como objetividade/subjetividade, corpo/mente, feminino/masculino, humanidade/natureza; d) e, a partir do anterior, a consolidação da superioridade do conhecimento produzido por essa sociedade liberal-capitalista em detrimento de outros conhecimentos (LANDER, 2005).

Buscando, portanto, o status de ciência, o campo das RIs moveu o eixo de discussão da disciplina primordialmente para o âmbito metodológico. Conhecido como o segundo debate das RIs, behavioristas e tradicionalistas pretendiam discutir métodos capazes de gerar leis que compreendessem a dinâmica internacional (WÆVER, 1996). Aqui reside um importante momento para o processo de consolidação das RIs disciplinadoras, pois intensificou a naturalização dos pilares da ciência moderna que residem na área até os dias atuais e que marginalizam os destoantes de sua norma científica, como o caso das teorias por nós analisadas nesse artigo, o Feminismo Decolonial e a Teoria *Queer*.

Por que o fenômeno da alienação teórica acontece? De acordo com Weber (2014a) ele pode ser interpretado por meio de três processos que ocorreram dentro do campo: *homologization*<sup>3</sup>, *figuration*<sup>4</sup> e *gentrification*<sup>5</sup>. É também através deles que as posições vigentes e tradicionais – denominadas aqui de RIs Disciplinadoras – invisibilizam qualquer outra perspectiva teórica que fuja de seus padrões epistemológicos, ontológicos e metodológicos.

Segundo a autora, Martin Wight (1966) – contribuindo para o segundo debate

---

<sup>3</sup> *Homologization* aqui corresponde ao processo de se estabelecer uma homologia – uma analogia – comparando as relações de dois ou mais objetos.

<sup>4</sup> *Figuration* é o ato de expressar uma relação por meio de uma figura, ou seja, de uma representação visual, o que no caso aqui representado foi o formato de relação matemática escolhida por Wight (1966).

<sup>5</sup> *Gentrification* é um conceito oriundo do urbanismo que busca elucidar o processo de transformação social e urbana que ocorre quando um bairro originalmente de classe baixa passa a ser ocupado por classe sociais mais altas, resultando num processo de expulsão das populações que antes lá habitavam, assim como no apagamento/apropriação da cultura antes existente.

– afirmou que as teorias de relações internacionais eram, até o momento, incapazes de se organizar sobre dois aspectos: o de explicar a realidade do cenário internacional e o de não possuir um acumulado teórico e empírico em torno de uma epistemologia, ontologia e metodologia cumulativa e racional. Com o intuito de estabelecer quais as características de uma teoria internacional válida, Wight (1966) cria a famosa homologia que em formato matemático define que “Política: Política Internacional = Teoria Política: Interpretação Histórica” (a política está para a teoria política da mesma forma que a política internacional está para a interpretação histórica). Com essa homologia o autor defende que a melhor substituição para as falhas teorias de política internacional é a interpretação histórica.

Por outro lado, Weber (2014a) afirma que, ao estabelecer tal homologia, Wight (1966) corrobora com os padrões positivistas, determinando que uma boa Teoria de Relações Internacionais deve necessariamente realizar os mesmos feitos que a Teoria Política tem sobre as interpretações da Política, ou seja, faz-se necessário uma teoria que abarque todas as variáveis da política internacional e que siga uma ordem cumulativa e racional de pesquisa. É aqui que se desperta a invisibilização das teorias feministas, em especial as vertentes pós-positivistas, pois elas, além de não serem capazes e de não se proporem a explicar o cenário internacional em sua totalidade (definidos em termos positivistas), não possuem uma agenda de pesquisa estática, com epistemologias, ontologias e metodologias fixas.

Segundo a *homologization* realizada por Wight, as teorias não positivistas estariam condenadas ao fracasso. Esse fracasso é reforçado pelo processo de *figuration* causada pela escolha da fórmula matemática apresentada por ele, associada às ciências naturais. Ao se utilizar da matemática, cria-se uma falsa ideia de que o não cumprimento da fórmula é necessariamente um erro, pois transborda a racionalidade representada pela matemática (WEBER, 2014a).

De acordo com Wæver (1996), o behaviorismo não tinha forças para substituir o realismo enquanto perspectiva analítica vigente, mas as teorizações das décadas seguintes absorveriam parte de suas concepções científicas. Tais teorias compuseram o terceiro debate das RIs (1970 e 1980), que em teoria se dava de forma triangular entre neorrealismo, neoinstitucionalismo e a vertente marxista – denominados pelo autor de realistas, pluralistas e globalistas – mas que na prática era realizado primordialmente entre as duas primeiras.



Neorrealistas e neoinstitucionalistas, na década de 1980, iniciaram um debate bilateral, no qual partilhavam da concepção positivista de ciência, pautada em uma agenda de pesquisa racionalista, além de concordarem em relação à premissa da anarquia trazida pelo realismo estrutural e de ambos pesquisarem a respeito da cooperação e se as instituições internacionais importam para o sistema. Conhecido como interparadigmático, o terceiro debate concentrou-se na discussão ontológica, não questionando a epistemologia ou a filosofia da ciência desenvolvida.

O terceiro processo explicado por Weber (2014a), o de *gentrification*, inicia-se no terceiro debate, mas fortalece-se no quarto debate - o qual será apresentado ainda nessa seção – e finaliza qualquer possibilidade de inserção no campo por parte das teorias que não correspondem o padrão de produção científica vigente. A autora explica que chegado o fim da Guerra Fria, o potencial analítico das teorias tradicionais tornaram-se baixos devido às falhas de interpretação a respeito da nova (des)ordem que surgia, enquanto as teorias consideradas críticas garantiram para si um grande potencial interpretativo.

Temendo perder espaço, as Relações Internacionais disciplinadoras iniciaram um debate com as demais. No entanto, o (não) diálogo girou em torno da desqualificação das teorias críticas por parte das teorias tradicionais, ou seja, “expulsou-se” as teorias do que seria o debate oficial do campo, tornando-as ilegítimas. As teorias remanescentes, pouco a pouco foram forçadas a se adaptar aos moldes tradicionais para que pudessem ser ouvidas, processo conceituado pela autora como *gentrification* (WEBER, 2014a).

Como dito anteriormente, esse processo de falsa abertura de diálogo está inserido no que Wæver (1996) propõe ser o quarto debate das RIs, entre racionalistas (neorrealismo e neoinstitucionalismo) e reflexivistas (vertentes influenciadas pelo pós-modernismo francês, pela hermenêutica alemã, pelos construtivistas sociais, dentre outras). Esse debate centrou-se primordialmente em questões filosóficas, em que as teorias agrupadas no termo reflexivistas desafiavam pressupostos básicos relacionados à objetividade/subjetividade, à distinção objeto/sujeito, ao uso de dicotomias, ao domínio da metafísica ocidental sobre formas distintas de pensamento e sobre concepções de linguagem referenciais e relacionais, dentre outras.

Os reflexivistas, em especial os pós-positivistas, buscavam questionar também as concepções epistemológicas mantidas pelos racionalistas. Iniciou-se, então, o



desenvolvimento de diferentes perspectivas cujo intuito era de desnaturalizar os conceitos consolidados pela ciência moderna que seguem arraigados na disciplina como resultado do processo de disciplinarização da disciplina. Eles não aceitam a ideia positivista de uma teoria neutra, racional, universal, a-histórica e dicotômica (segundo a qual a veracidade analítica de um pólo teórico torna automaticamente o polo teórico oposto em falso).

Dessa forma, propõem um diálogo não-binário em que a força analítica de uma vertente não anule a de outra, mas que, pelo contrário, forças analíticas promovam um debate complementar, superando as limitações ontológicas do estado-centrismo e metodológicas do empirismo enquanto possibilidade única (PETERSON, 1992). Cada vertente analítica gera conceitos próprios e questões básicas a si, sendo incomensuráveis por construírem seus critérios de julgamento e sua própria “linguagem”. Nesse sentido, as teorias não modificam umas às outras, mas cada uma tem suas áreas de estudo, com lógicas internas que possibilitam *links* para a capacidade de manutenção mútua nas TRIs (WÆVER, 1996)

Para Wæver (1996), tal debate levanta questões filosóficas que não se reduzem às postas pelo terceiro debate (inter-paradigmático), pois o pós-positivismo utiliza do relativismo epistemológico e do pluralismo metodológico enquanto críticos. Isso significa refletir em suas análises sobre estruturas de poder e autoridade vigentes, empoderar populações e perspectivas marginalizadas, promover pensamento crítico acerca dos discursos dominantes e uma base para a criação de conceitos alternativos. Apresenta uma natureza profundamente filosófica ao abordar a relação entre realidade e utopia, sobre intervenções ativistas e a busca por conhecimento, sobre a relação entre linguagem, política e práxis.

Nesse sentido, o desafio proposto pelos pós-estruturalistas gera impactos no método, nas percepções sobre o que consistem as relações internacionais e especialmente na percepção sobre aspectos básicos do mundo, como linguagem, sociedade, política e indivíduos (WÆVER, 1996). Estes impactos, assim como a natureza filosófica proposta no debate, inevitavelmente contribuem para a “indisciplinarização da disciplina”, entendida aqui como a ruptura do que foi naturalizado enquanto ciência para a área.

Wæver (1996) dialoga com o abordado por Boaventura de Sousa Santos (2007) que, partindo da ideia da inesgotável diversidade epistemológica do mundo,



argumenta sobre uma epistemologia geral da impossibilidade de uma epistemologia geral. Isso é um contraponto à ciência como única forma de conhecimento válida e com rigor, que em última instância resulta no fato de o reconhecimento da diversidade cultural do mundo não implicar no reconhecimento da diversidade epistemológica deste. Santos (2007), propõe a existência de uma ecologia de saberes, que visa fornecer consistência epistemológica ao pensamento pluralista e propositivo além de credibilidade para os conhecimentos não-científicos. Isso não significa o descrédito do conhecimento científico, mas seu uso contra-hegemônico explorando a pluralidade interna da ciência, que segundo o autor tem sido visibilizados por epistemologias feministas e pós-coloniais (SANTOS, 2007).

Entendendo que “todos os conhecimentos são testemunhais porque aquilo que conhecem sobre o real (sua dimensão ativa) é sempre duplicado por aquilo que dão a conhecer sobre o sujeito do conhecimento (sua dimensão subjetiva)” (*ibid*, p.19), propõe nessa ecologia de saberes a expansão do caráter testemunhal dos conhecimentos de forma a incluir as relações entre o conhecimento científico e o não-científico. Assume, ainda, a incompletude - de diferentes maneiras - de todas as formas de conhecimento, tendo em vista que nenhuma delas é capaz de responder por todos os aspectos no mundo (SANTOS, 2007).

O pós-positivismo de forma geral e também o feminismo<sup>6</sup> aparecem para propor mudanças tanto nas perguntas quanto no formato em que as respostas podem ser dadas na ciência, o que requer transformações em como se entende a realidade nas Relações Internacionais. Nesse sentido, Peterson (1992) aponta que o diálogo entre as proposições pós-positivistas não acontece com as teorias disciplinadoras por uma insuficiência comunicativa em termos de tradução de signos próprios, a qual ocorre em muito devido à falta de debates epistemológicos mais amplos por parte das vertentes tradicionais, que se apresentam bastante resistentes a críticas.

Essa ausência de familiaridade com debates epistemológicos mais abrangentes tende a promover a percepção dos argumentos pós-positivistas como incoerentes ou irrelevantes, podendo gerar descrença por ser o desafio ininteligível e

---

<sup>6</sup> O feminismo surge na disciplina inserido na virada ontológica e epistemológica promovida pelo pós-estruturalismo, em fins da década de 1970 e começo da década de 1980, com difusão ao longo dos anos 90. Para mais sobre feminismo e Relações Internacionais, ver: Enloe (1989); Tickner (1997); Sylvester (1994).



exagerado, desdém por ser irrelevante ao “real” trabalho de RI e/ou desconfiança por ser muito perigoso transcender terrenos empíricos e avaliativos (PETERSON, 1992). A atribuição de irrelevância para a ampla gama de temáticas de construção política, econômica e social de diversos grupos sociais em seus processos cotidianos e suas próprias narrativas não nos permite visualizar processos de resistências como o das mulheres, dos e das divergentes das normas de sexualidade, dos povos periféricos do globo, dentre outros.

Observando o cenário apontado, as perspectivas do Feminismo Decolonial e da Teoria *Queer* por nós apresentadas tem como partida a indisciplina nas RIs pois buscam a abertura do campo à pluralidade teórica através do fim do processo disciplinarizador da área. Ambas propõem novos atores, novos objetos, diferentes métodos e filosofias, em prol de uma ciência mais inclusiva, não somente em relação ao debate teórico, mas também a respeito dos sujeitos trazidos para o debate. O Feminismo Decolonial, destacando o local das mulheres por um referencial latino-americano, e a Teoria *Queer*, englobando as populações destoantes das normas de orientação sexual e de identidade de gênero, buscam tensionar a agenda dominante, ao inserir no debate identidades nunca antes consideradas parte da análise de política internacional.

### **FEMINISMO DECOLONIAL: O Sistema Moderno/Colonial de Gênero e Outras Colonialidades na América Latina**

No final dos anos 1990, intelectuais latino-americanos de diferentes universidades das Américas organizam o Grupo Modernidade/Colonialidade com objetivo de radicalização do argumento pós-colonial na região através da noção de “giro decolonial”. A radicalização se dá devido à defesa da “opção decolonial”, que é epistêmica, teórica e política, de modo a compreender e agir num mundo em que a colonialidade global afeta diferentes níveis, tanto da vida pessoal quanto na coletiva. O grupo foi fundamental para renovação de esforços críticos e até mesmo utópicos para as Ciências Sociais na América Latina no século XXI (BALLESTRIN, 2013).

Essa opção decolonial é também uma denúncia ao “imperialismo” dos estudos pós-coloniais, culturais e subalternos e ao uso de autores eurocêntricos, conforme abordado por Mignolo (1998), os quais não trazem para o debate a história de





dominação e resistência da América Latina. Esse fator é o que diferencia a teoria decolonial do pós-colonialismo, dando centralidade à região, bem como criando novos conceitos que visibilizam os processos regionais próprios não propostos pelo pós-colonialismo.

Através do conceito de colonialidade, evidenciam algo não abordado anteriormente, a “continuidade de formas coloniais de dominação a despeito do fim da colonização, formas essas que foram produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial” (GROSFOGUEL, 2008, p.126). A modernidade está profundamente associada à experiência colonial, de tal modo que não existe modernidade sem colonialidade, da mesma forma que sem as Américas não existiria uma economia-mundo capitalista (QUIJANO e WALLERSTEIN, 1992; QUIJANO, 2000).

Ao debater a colonialidade, Quijano (2000) desenvolve o conceito da colonialidade do poder, na qual a organização/classificação das pessoas em torno da “raça” divide e hierarquiza-as em “modernos” em detrimento dos “tradicionais”, se estabelecendo como padrão mundial de poder e forma de dominação social, material e intersubjetiva. Para o autor, a colonialidade do poder e a imposição da ideia e classificação social de raça surgiram com a colonização da América pela Europa e o capitalismo.

A ideia de raça serviu também para designar o trabalho assalariado como um privilégio dos homens brancos europeus, impedindo que a maioria dos homens brancos pobres caíssem na escravização ao mesmo tempo em que os liberou do trabalho doméstico. De acordo com Mendoza (2014), para que a generalização do trabalho assalariado fosse possível, além da escravização dos povos africanos e da servidão dos povos indígenas foi necessária a domesticação das mulheres na metrópole e a posterior submissão das mulheres nas colônias a um regime de gênero. Na Europa isso se deu de forma sistemática através da caça às bruxas desde o século XVI, pela Inquisição católica e por protestantes, resultando em perda do controle das mulheres brancas sobre seus corpos e na necessidade de lutarem pelo acesso ao trabalho assalariado e cidadania em condições mesmas que os homens ainda hoje. Assim, elas não se beneficiaram da colonialidade do poder tanto quanto os homens europeus (MENDOZA, 2014).

Posteriormente promoveu-se ainda a separação das mulheres da esfera



produtiva, no processo de acumulação primitiva, ao mesmo tempo em que as converteu em donas de casa ou trabalhadoras superexploradas. Nas colônias, utilizou-se como instrumentos de guerra, conquista e consolidação colonial violações massivas de mulheres indígenas, assim como a retirada de seu status social e político, escravização, servidão e intensidade letal do trabalho (MENDOZA, 2014).

A partir da colonialidade de poder, Lugones (2008) problematiza a existência de um lado oculto/obscuro e um lado visível/claro devido à relação de co-construção entre a colonialidade do poder e o sistema de gênero colonial/moderno. O lado visível consolida o gênero e as relações de gênero, organizando as vidas de homens e mulheres brancos e burguesas ao mesmo tempo em que cria um sentido moderno/colonial de “homem” e “mulher”. Isso constrói as mulheres burguesas brancas como puras e passivas sexualmente, devido à sua função materna de reprodutoras da classe e da posição racial e colonial dos homens burgueses brancos.

Tais mulheres são socialmente construídas como corpos e mentes débeis, essenciais para justificar sua exclusão da esfera da autoridade coletiva, da produção do conhecimento e de praticamente toda possibilidade de controle sobre os meios de produção – ou seja, da maioria dos domínios da vida fora da esfera privada/doméstica. Enquanto as mulheres brancas são objetos para garantir a reprodução da classe e da posição racial e colonial, as mulheres de cor são hiperssexualizadas, donas de apetite sexual excessivo e amas de leite dos filhos e filhas da Casa Grande. Esta imagem foi utilizada, de acordo com Collins (2000 *apud* LUGONES, 2008, p.96, tradução nossa), “com a exploração econômica inerente à instituição escravocrata”, de modo que o avanço do(s) projeto(s) colonial(is) da Europa significou a consolidação deste sistema de gênero.

Como afirma Lugones (2008, p.92, tradução nossa), “O capitalismo global eurocentrado é heterossexual”, que além de “[converter] a gente ‘não branca’ em animais e as mulheres brancas em reprodutoras da Raça (branca) e da Classe (burguesa)” (*ibid*), é excludente ainda para com outras sexualidades. Em consequência, isso torna o sistema de gênero também heterossexual, uma vez que depende do papel reprodutivo das mulheres e do uso político e econômico que se faz deste fato biológico para a corroboração desse sistema de poder.

Nesse sentido, o debate da interseccionalidade foi fundamental para evidenciar que as mulheres têm vivências diferentes a partir de onde se situam, de acordo



também com sua raça, etnia e classe social, assim como para incluir essas mulheres em um debate em que não as cabia. Lugones (2008) argumenta que a intersecção<sup>7</sup> mostra o que é ocultado pelas categorias gênero e raça quando conceitualizadas separadamente. As mulheres de cor<sup>8</sup> foram por muito tempo silenciadas dentro do feminismo hegemônico (e é importante notar que ainda hoje são, mesmo que de modos diferentes), o qual se propunha a ser um espaço de luta da mulher sem reconhecer a pluralidade que a identidade mulher implica. Assim, a autora introduz o neologismo “categorial” para afirmar a relação entre categorias, em que “separação categorial” significa a separação de categorias que são, na verdade, inseparáveis:

Na intersecção entre “mulher” e “negro” há uma ausência onde deveria estar a mulher negra, exatamente porque nem “mulher” nem “negro” a incluem. A intersecção nos mostra um vazio. Por isso, uma vez que a interseccionalidade nos mostra o que se perde, nos deixa a tarefa de reconceitualizar a lógica da intersecção para, desse modo, evitar a separabilidade das categorias dadas e do pensamento categorial (LUGONES, 2008, p.82, tradução nossa).

Ainda sobre as categorias, Lugones (2014, p.942) argumenta que “(...) a lógica categorial moderna [as] constrói em termos homogêneos, atomizados, separáveis, e construídos dicotomicamente”, havendo uma relação entre pureza categorial e dicotomias hierárquicas, cujo funcionamento se realiza através da caracterização de “cada categoria homogênea, separável, atomizada (...) em referência ao membro superior da dicotomia” (idem).

Portando, a interseccionalidade é fundamental para que as mulheres de cor e as violências específicas sofridas por estas sejam vistas. O texto de Lugones é um esforço em denunciar essa cegueira epistemológica que tem na separação categorial uma de suas origens e que resultou em uma “exclusão histórica e teórico-prática das mulheres não-brancas das lutas libertadoras levadas a cabo em nome da Mulher” (p.77, tradução nossa). É o entendimento, portanto, de que a opressão sofrida pelas mulheres de cor não é somente de gênero, como também de raça e, não raro, de classe (LUGONES, 2008).

---

<sup>7</sup> Sobre interseccionalidade, ver Crenshaw (1995), Espíritu (1997), Collins (2000) e Lugones (2003).

<sup>8</sup> Sobre o uso deste termo, Lugones (2008, p. 7, tradução nossa) afirma: “‘Mulher de Cor’ não aponta a uma identidade que separa, mas a uma coalizão orgânica entre mulheres indígenas, mestiças, mulatas, negras: cherokees, porto-riquenhas, sioux, chicanas, mexicanas, povo, enfim, toda a trama complexa das vítimas da colonialidade de gênero. Atuando não como vítimas, mas como protagonistas de um feminismo decolonial. A coalizão é uma coalizão aberta, com uma intensa interação intercultural”.



A questão reprodutiva passa a ser percebida como fator que tem impacto nas esferas política e econômica e na liberdade das mulheres, cujo prazer sexual tem também sido silenciado em favor de um sistema que as oprime e as cerceia de diversas maneiras conjuntas. O feminismo decolonial, conforme proposto por Lugones, implica reconhecer uma articulação entre trabalho, sexo e a colonialidade do poder, ou seja, pensar o controle sobre o sexo, seus recursos e produtos assim como o controle sobre o trabalho, que é a um só tempo racializado e genericado. Nesse sentido, “a raça não é nem mais mítica nem mais fictícia que o gênero – ambos são ficções poderosas” (LUGONES, 2008, p.94). No caso de gênero, a autora ainda diz que este “(...) antecede as características biológicas e as preenche de significado” (*ibid*).

Este sistema de gênero, portanto, permeia tanto o controle da produção quanto do conhecimento e o acesso à autoridade política (e ao poder conforme entendido e vivenciado na esfera pública). Derivado do uso político eurocentrado feito destes mecanismos de controle, resultam implicações que devem ser nosso objeto de estudo com vistas à sua superação. Isso porque, embora a colonização tenha tido seu fim, a colonialidade do gênero permanece “na intersecção de gênero/classe/raça como construtos centrais do sistema de poder capitalista mundial” (LUGONES, 2014, p.939).

Breny Mendoza (2014, p.33) argumenta que “as feministas latino-americanas (...) devem elaborar um pensamento pós-ocidental que articule e revele a forma que a colonialidade de gênero, raça, classe e sexualidade continuam determinando nossas sociedades e nosso pensamento, inclusive o feminista”. Isso porque as ideias de gênero e raça foram e são fundamentais para a cidadania livre vivida pelo ocidente com o estabelecimento do capitalismo patriarcal racista e da democracia liberal, estabelecimento este que não teria se dado não fosse a colonização.

Além disso, as contradições internas das democracias capitalistas acabaram beneficiando as mulheres brancas da metrópole na medida em que obtiveram uma cota econômica e política do pacto social realizado entre os homens brancos. Entretanto, o avanço de seus direitos civis dependeu da superexploração das mulheres negras, latinas e indígenas dentro desses países, e das mulheres da periferia, atualmente abarcando as mulheres migrantes no contexto global (MENDOZA, 2014).



Uma das grandes questões em torno das diferentes opressões que operam em nossas sociedades é a atemporalidade atribuída a elas. O feminismo decolonial é trazido como um modo de superação da colonialidade de gênero, em que nos importa “compreender a opressão das mulheres subalternizadas através de processos combinados de racialização, colonização, exploração capitalista e heterossexualismo” (LUGONES, 2014, p.941).

O enfoque latino-americano possibilita às feministas decoloniais perceberem que a domesticação descrita anteriormente nesta seção não teve fim com a colonização (tal como as colonialidades): para Breny Mendoza (2014), a domesticação atualmente é percebida com os feminicídios, com o tráfico de mulheres pobres, o turismo sexual, a “maquilização” e feminização da indústria e a pobreza proveniente do capitalismo neoliberal. Esses exemplos estão todos atrelados, por um lado, à colonialidade do poder como uma complexa estrutura cujos níveis se entrelaçam por diversas formas de controle: da economia, da autoridade, da natureza e dos recursos naturais, do gênero e da sexualidade, da subjetividade e do conhecimento (MIGNOLO, 2010) e, por outro, à interseccionalidade bem como às adaptações ocorridas neste sistema de opressão ao longo da história de modo a permitir sua continuidade.

Nesse sentido, tal enfoque oferece contribuições importantes para o campo das Relações Internacionais através da busca por localizar historicamente a construção do sistema de gênero moderno/colonial, além de propiciar o entendimento de dinâmicas da economia política internacional, como o neoliberalismo, e o impacto que as políticas dele provenientes possuem na corroboração deste sistema a partir do controle do gênero e da sexualidade. A próxima seção trará a teoria *queer* buscando estabelecer um diálogo entre o até então apresentado, com o intuito de trazer outros elementos acerca do controle do gênero e da sexualidade e contribuições para o entendimento das Relações Internacionais enquanto prática e academia.

## **TEORIA *QUEER* GLOBAL: Pela desnormalização dos corpos e das Relações Internacionais**

Discorrer sobre feminismo é obviamente discorrer sobre mulheres, mas torna-se inevitável questionar-se de quais mulheres esse feminismo está se tratando. Muitos



dos discursos do cenário político global, principalmente no campo dos Direitos Humanos, adotam uma postura feminista universal, com sujeitos únicos – as mulheres – que devem ser tratados e pensados de maneira igualitária. Como já pode ser percebido, esse artigo não admite tal visão e preza pelo conceito da diversidade do gênero e, por conseguinte, de diversidade do próprio feminismo. Pensando-se em feminismos e na pluralidade do ser mulher esta seção busca colocar em debate também o lugar das mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais (LBT) nas Relações Internacionais através da Teoria *Queer*, a qual pode fornecer uma forma complementar de reflexão que amplie o escopo dos feminismos aqui em questão.

Faz-se importante pensar tais mulheres, pois elas são lidas de forma diferente pela sociedade e possuem uma vivência distinta das demais, estando, portanto, em lugares específicos dentro do sistema patriarcal. Estas mulheres, pela própria existência transgridem os padrões do patriarcado, ancorado na heterossexualidade e na cisgeneridade compulsória. Vale ressaltar que não é dizer que as mulheres heterossexuais e cisgênero não transgridam/possam transgredir as estruturas em suas performatividades, mas salienta-se aqui o não cumprimento inato das mulheres LBT das normas sociais específicas de sexualidade e identidade de gênero.

Pensando de forma ampla, entende-se que o patriarcado ao normalizar os corpos, oprime todos aqueles que destoarem da sua padronização. Assim, homens cisgênero homossexuais e bissexuais, também questionam e são oprimidos pelas estruturas normativas do patriarcado, porém, não fazem parte do sujeito político dos movimentos/estudos feminista, o qual é primordialmente protagonizado pelas mulheres. Os homens transexuais, entretanto, representam um objeto em debate nessa reflexão, pois apesar de se identificarem enquanto indivíduos do gênero masculino foram lidos pela sociedade enquanto mulheres ao longo de suas vidas e muitas vezes permanecem no imaginário social enquanto mulheres.

No campo teórico, a Teoria *Queer* nasce a fim de refletir as formas como as identidades de gênero e de sexualidade podem ser variáveis determinantes no estudo do poder e, conseqüentemente, da política. A palavra *queer*, na língua inglesa, significa estranho, bizarro, esquisito, anormal. Essa palavra foi usada por muitos anos nas sociedades anglófonas como forma pejorativa de se referir aos homossexuais, sendo substituída posteriormente pela palavra *gay*. Contudo, em 1990 a palavra *queer* volta ao uso, mas como forma de luta, resignificada pelos movimentos que buscavam



ampliar as concepções identitárias sustentadas pelos movimentos gay e lésbico de até então. O *queer*, em primeira instância passou a ser um reclame em direção a um movimento de liberdade sexual que conseguisse abarcar as mais distintas identidades (transexuais, bissexuais, travestis, dentre outras), inclusive os diferentes tipos de gays e lésbicas que existem e que possam vir a existir (BORRILLO, 2011).

O primeiro uso acadêmico do termo Teoria *Queer* foi realizado em 1990, em um seminário, pela pesquisadora Teresa de Laurentis, que questionava as normas heterossexistas nas pesquisas sobre homossexualidade. Além das contribuições do feminismo que floresceram durante o século XX, a Teoria *Queer* é sustentada principalmente pelas contribuições de Derrida (1973) a respeito da metafísica ocidental binária e do conceito de desconstrução, e Foucault (1999), que argumenta que a sociedade está submetida a mecanismos de controle difundidos em todos os âmbitos da sociedade, os quais delimitam as possibilidades dos nossos corpos – as possibilidades da sexualidade – a fim de manter uma ordem vigente de controle do poder.

As obras de Butler (1990), *Problemas de Gênero*, e de Sedgwick (1990), *Epistemologias do Armário*, são consideradas pioneiras para a Teoria *Queer*. Segundo Warner (1993), essas autoras – e não somente elas, mas também Gayle Rubin, Adrienne Rich, Iris Marion Young, dentre outras – acrescentam que a superação da ordem opressora de gênero precisa necessariamente de uma mudança radical na concepção de sexualidade. Em direção a essa mudança, Butler (1990) traz o importante conceito da performatividade – o grupo de ações e símbolos que compõem a expressão externa de um corpo através de suas identificações de gênero e sexualidade – trazendo a concepção de que a mesma também é socialmente construída e não obedece a padrões determinados pelos órgãos sexuais do indivíduo, assim como o gênero e a sexualidade.

A crítica *queer* vem, portanto, questionar o dispositivo metafísico que subordina os sujeitos aos papéis e desejos sexuais normativos. Nas palavras de Borrillo (2011):

O sexo, o gênero e a sexualidade retroalimentam-se, produzindo um dispositivo político que poderíamos resumir da seguinte maneira: a espécie humana está dividida em dois sexos (machos e fêmeas), os quais têm características próprias (o masculino e o feminino) que os fazem complementares uns aos outros (desejo heterossexual). Ao por em manifesto a dinâmica do dispositivo sexo-gênero-(hetero)sexualidade, a Teoria *Queer*



permitiu pensar dito dispositivo político como um todo, sem isolar cada um de seus componentes (...) (BORRILLO, 2011, p.30, tradução nossa).

A década de 1990 e o contexto político, social e econômico trazidos por ela podem ser considerados um marco para toda a sociedade global e assim o é perante também os estudos sobre orientação sexual e identidade de gênero, tal como em relação ao Movimento LGBTI e a promoção de direitos. Os principais elementos desse novo contexto foram a intensificação da globalização e o progresso da ideologia neoliberal enquanto projeto político, econômico e social global.

O recente fim da Guerra Fria abria espaço para a proliferação do neoliberalismo enquanto ideologia vencedora e única, fortalecendo na política global não só o discurso do livre mercado, mas também os ideais de democracia liberal ocidental que, por sua vez, fortaleceram o discurso de direitos humanos e do regime internacional de proteção aos direitos humanos. De acordo com Eng et al. (2005), as últimas décadas trouxeram uma crise global que reconfiguraram as relações históricas entre economias políticas, a geopolítica da guerra e do terror – fortalecimento do discurso antiterrorismo e a patologização do imigrante – e as manifestações nacionais das hierarquias sexuais, raciais e de gênero.

O novo contexto internacional levaria os Estudos *Queer*, que tradicionalmente questionam os mecanismos de normalização sexual e de gênero exercido pelo poder estatal, a ampliar o seu escopo de análise do poder. Esse foi um momento de transformação para tais estudos que tiveram que lidar com novas perguntas como “O que os estudos *queer* têm a dizer sobre império, globalização, neoliberalismo, soberania e terrorismo? O que os estudos *queer* pode nos dizer sobre imigração, cidadania, prisões, bem-estar, luto e direitos humanos?” (ENG et al., 2005, p.2, tradução nossa).

Weber (2014a) concorda que a ascensão do neoliberalismo, a guerra ao terror e a patologização dos imigrantes trouxeram condições para que os assuntos envolvendo orientação sexual e identidade de gênero não mais fossem temas domésticos das diferentes nações e que academia reagiu a esse movimento da história, transformando os Estudos *Queer* em Estudos *Queer* Globais. Os EQG, de forma geral, voltam-se para compreender e criticar como as subjetividades e práticas *queer* são disciplinadas, normalizadas ou capitalizada pelos Estados e suas relações,





pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), pelas instituições internacionais e pelas corporações internacionais (WEBER, 2014b).

Os Estudos *Queer* Globais fazem parte de uma proposta analítica em diferentes e complementares âmbitos das estruturas políticas, econômicas e sociais. Em primeira instância, questiona as normas estáticas do gênero, da sexualidade e da performatividade no nível individual, desestabilizando suas identidades tradicionais. Essa reflexão expande-se ao entendimento de que tais normas são mantidas por um dispositivo político social consolidado na aliança Estado-nação e Sistema Capitalista em prol da manutenção da ordem conservadora vigente e das classes privilegiadas no processo histórico. Por fim, a Teoria *Queer* é uma proposta também epistemológica, na qual são questionadas os formatos e sujeitos da ciência positivista de forma geral, assim como das Relações Internacionais especificamente.

### **POSSIBILIDADES E LIMITES: o diálogo entre Feminismo Decolonial e Teoria *Queer***

Pode-se pensar, em um primeiro momento, que a Teoria *Queer*, por ser originalmente de espaços centrais do globo, não fornece contribuições para localidades periféricas e não dialoga com a vertente decolonial - a qual também é necessariamente uma proposta que questiona as identidades individuais, as estruturas de poder político-sociais e os moldes da ciência moderna - porém, sob um olhar mais profundo percebem-se complementaridades relevantes entre as duas perspectivas. De acordo com Punt (2008), a principal intersecção entre as duas correntes “reside na preocupação para com as políticas de identidade, a respeito das categorias e instituições que o conhecimento e o poder geram, por meio dos quais a dinâmica social e as pessoas são estruturadas e reguladas.” (PUNT, 2008, p.2, tradução nossa).

Assim como o pensamento decolonial, a Teoria *Queer* questiona os padrões considerados naturais, tradicionais ou estabelecidos a partir de uma visão marginalizada da ordem social. Ademais, a perspectiva também contesta o pensamento binário, e conseqüentemente hierarquizante, da sociedade moderna que determina os conceitos duais de identidade-diferença, civilizado-bárbaro, ordem-desordem, homem-mulher, heterossexual-homossexual. O *queer* inclui a noção da



possibilidade de todas as diferenças, inclusive a diferença da diferença, assim como o pós-colonialismo – nos moldes colocados por Bhabha – permite a acomodação de identidades múltiplas, mesmo que elas aparentem ser contraditórias. Ambas, portanto, opõem-se ao universalismo da linguagem moderna ocidental (PUNT, 2008).

Segato (2012), autora feminista decolonial, argumenta que a dicotomia do pensamento binário colonial/moderno resultou em uma heteronormatividade compulsória e na divisão de pessoas em somente homem ou mulher não apenas no mundo ocidental, mas também no mundo colonizado. Dessa forma, o processo de colonização impôs as normas de gênero e sexualidade europeias sobre sociedades do mundo tribal que anteriormente demonstravam a existência e a naturalidade com que eram vistas práticas transgêneras<sup>9</sup>, “casamentos entre *pessoas que o Ocidente entende como do mesmo sexo* e outras transitividades de gênero bloqueadas [por esse sistema de gênero]” (SEGATO, 2012, p.117, grifos nossos).

Um dos exemplos mais relevantes da aproximação entre Feminismo Decolonial e Teoria *Queer* está nos estudos que se dedicam a questionar a forma como os Direitos Humanos são trabalhados no âmbito das organizações internacionais, nas redes transnacionais e na diplomacia. A agenda de Direitos Humanos, promovidas pelas democracias liberais centrais, tem como premissa a unidade do ator social, o que se faz incompatível com um movimento identitário como o feminista e LGBT, em permanente (re)construção de sua identidade. Além disso, o discurso propagado não condiz com uma perspectiva que permita a pluralização do conceito de mulheres.

Essa flexibilidade do ator não existe em um sistema liberal, pois, nele a identidade é fixa, dada, e cabe ao indivíduo elegê-la para si. Tem-se, portanto, um direito que se considera universal e que desconsidera diferenças culturais e socioeconômicas. Com isso tais normatizações apresentam-se de forma acrítica em relação às realidades locais e especificidades identitárias, mostrando-se disciplinário e racionalista ao admitir uma forma específica do que se pode considerar enquanto político, desconsiderando subjetividades e a complexidade dos diferentes conflitos.

---

<sup>9</sup> Isto é, de uma pessoa que não se identifica com o gênero a ela designado ao nascer. Nas sociedades ocidentais modernas, a relação é sempre direta: um homem é homem porque possui órgão reprodutor considerado pela biologia como sendo masculino, da mesma maneira que uma mulher é mulher porque possui órgão reprodutor considerado pela biologia como sendo feminino. Para mais, ver Butler (2003).



A crítica *queer* e decolonial reside no fato de que ao determinar a necessidade e importância das identidades sexuais e de gênero na busca por Direitos Humanos, as produções acadêmicas pautadas nos direitos humanos (globalizantes), reproduzem as normas binárias e hierarquizantes de sexualidade, identidade de gênero, raça e classe. A globalização e o discurso de Direitos Humanos exportam essa norma binária até mesmo para sociedades nas quais a categoria homossexual não existia (GROSS, 2013).

Por mais que tais mobilizações em torno do discurso de direitos humanos socializado pelo neoliberalismo acarretem em ganhos legislativos perante os governos e instituições internacionais, os direitos garantidos pelo formato atual são em sua essência heteronormativos, cisonormativos, patriarcais e de caráter coloniais, os quais tentam, através de uma política integracionista, garantir direitos que não superam as estruturas de poder existentes (GROSS, 2013). Além disso, argumenta-se que as divisões binárias heterossexual/homossexual e homem/mulher e suas hierarquias são sustentadas pela forma do Estado-nação, criado na Europa e imposto às demais localidades. O fim das divisões binárias de orientação sexual e identidade de gênero estaria vinculado ao fim do Estado-nação capitalista e vice-versa (PUNT, 2008; GROSS, 2013).

Apesar de todas as produções realizadas em temáticas características das RIs (ao menos aos olhos das RIs disciplinadoras), não existe uma Teoria *Queer* Global reconhecida enquanto teoria componente da academia de RI e isso se faz um problema de pesquisa importante para a temática de orientação sexual, identidade de gênero e, conseqüentemente para o feminismo. A proposta do *Queer* Global não é apenas a de ampliar aquilo que se entende por Relações Internacionais a fim de garantir espaço e legitimidade para seus objetos e agendas de estudos.

De acordo com Langlois (2016), os Estudos *Queer* não defendem somente que algumas lentes teóricas são úteis para se ver as políticas globais de sexualidade enquanto RIs, mas é também a defesa de que essas políticas de sexualidade e a Teoria *Queer* em si são lentes importantes para se observar o internacional, ou seja, para se fazer Teoria de Relações Internacionais. Para isso, como já observado, tanto Teoria *Queer*, quanto as leituras decoloniais somam forças ao grupo de teorias, denominadas pelas correntes tradicionais de reflexivistas, que criticam a lógica positivista racional das RIs e das ciências como um todo.



Ambas as vertentes aqui trazidas pretendem, portanto, exercer um papel de agente indisciplinador do que se entende por RIs. Em um possível diálogo, tanto o Feminismo Decolonial quanto a Teoria *Queer* reivindicam espaços a perspectivas de ciência desconsideradas pelas RIs disciplinadoras. Elas propõem estudos que aceitem a validade do pós-positivismo enquanto forma epistemológica e metodológica de se produzir ciência, que ao reivindicarem poder de fala na academia, questionem as hierarquias de poder que envolvem a produção científica e, principalmente, que permitam ao campo a incorporação de outros elementos analíticos – nesse caso gênero e sexualidade – no entendimento das relações entre os diversos possíveis atores locais, regionais e inter/transnacionais.

O que se propõe neste trabalho é que a Teoria *Queer* pode representar uma fonte importante para a inclusão das mulheres LBT nas discussões de política, feminismo e relações internacionais, e que um diálogo entre ela e a vertente decolonial tem a capacidade de ampliar ainda mais a interseccionalidade das diversas reflexões. Contudo, para esse diálogo se aprofundar é preciso que se supere as barreiras epistemológicas ainda existentes nos estudos *queer* que se mostram incoerentes com o feminismo decolonial.

Borba et al. (2014), organizaram um livro a fim de demonstrar como a Teoria *Queer* – massivamente oriunda do norte global e absorvida na maioria das vezes de forma pouco crítica pela periferia – apesar de questionar e desestabilizar as diversas dinâmicas e estruturas de poder que permeiam a sociedade, deixam de lado a importância da dinâmica da geopolítica do conhecimento, elemento caro para a Teoria Decolonial. De acordo Miskolci (2014), a Teoria *Queer* estadunidense, seguindo a lógica imperial de difusão de conhecimento, não dialoga com as produções *queer* do sul global, conservando-se em uma posição de privilégio na produção de conhecimento e invisibilizando vozes subalternizadas.

Algumas palavras e conceitos especificamente apresentam-se questionáveis em uma proposta de aproximação do *queer* com o decolonial, como a validade do uso da palavra “global” para denominar o escopo de análise que a teoria *queer* apresenta nas últimas décadas. Entendemos que a escolha do termo pode e deve ser problematizada quanto à ideia de generalização que o termo carrega, mas compreendemos que a ideia por trás da nomenclatura foi a de mostrar que a teoria



*queer* chegou a um momento de transbordamento das fronteiras tradicionais dos Estados-nação modernos e, por isso, tornou-se global.

O uso da palavra *queer* também é questionado. Isso ocorre porque, por ser em inglês, carrega consigo significados e subjetividades próprias, não condizentes com a realidade latina, além de fazer parte da dinâmica do conhecimento que privilegia a língua inglesa enquanto forma dominante de circulação da ciência. A fim de ressaltar a importância do desenvolvimento de uma epistemologia própria, Pelúcio (2014) ensaia a concepção de uma teoria latino-americana sob o nome de Teoria Cu. Resgatando o imaginário colonial dicotômico entre centro-periferia a autora recorre à expressão “cu do mundo”, que está relacionada às regiões que não são centrais no globo, detentoras do desenvolvimento, da ciência e, em uma lógica binária, a cabeça do mundo. Além disso, para ela a palavra cu exerce a mesma função que o *queer* ao desestabilizar as normas sociais ressignificando uma palavra considerada imprópria, ofensiva, vulgar.

É preciso, portanto, que algumas reflexões sejam incorporadas às pesquisas *queer* a fim de ampliar a capacidade analítica dos Estudos *Queer* Globais no diálogo com as perspectivas decoloniais. Os acadêmicos precisam reconhecer que os Estados Unidos ocupa um lugar de privilégio no campo; que há um processo de racialização na produção e circulação de conhecimento no sul; e que o diálogo norte-sul deve ser feito de forma horizontal, reconhecendo-se também o sul enquanto produtor de conhecimento e não somente receptor (MISKOLCI, 2014). Para que isso aconteça, é preciso que a academia latino-americana explore de forma ativa as porosidades da geopolítica do conhecimento e desenvolva uma epistemologia própria e não-colonial a respeito das diferentes mulheres e sexualidades (PELÚCIO, 2014).

Para Garcia e Parker (2006), as mudanças devem se originar de baixo, partindo dos movimentos de base. Se a identidade é exigida para a promoção política, ela deve ser construída por um processo de autodeterminação e não a partir de atores não componentes da identidade. Gross (2013) ainda acrescenta que as leis internacionais necessitam de novas percepções sobre as identidades sexuais que subvertam a ordem vigente, analisando os contextos em que são produzidas e repensando os conceitos globalizados pelo colonialismo/imperialismo. De acordo com Punt (2008), é necessário para o Movimento LGBTI uma política que caminhe para a desconstrução



da sociedade heteronormativa, que só é possível através do questionamento do binarismo heterossexual/homossexual, atrelado às estruturas coloniais/modernas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As RIs enquanto disciplina não está isenta da ideologia dominante sobre o conhecimento, a qual preserva e difunde uma lógica pautada no positivismo e seus desdobramentos epistemológicos, ontológicos e metodológicos, percebida na forma pela qual a disciplina se desenvolveu ao longo de sua história em busca de legitimidade enquanto campo autônomo de pesquisa. Nessa busca de autoafirmação, a defesa do positivismo e, conseqüentemente, do Realismo enquanto padrão de produção impediu que outras perspectivas - desviantes de suas normas de conhecimento - pudessem corroborar com interpretações para a área, perdendo a possibilidade de ampliar seu escopo analítico em prol de uma disciplina mais ampla.

O conhecimento, como ressaltado, de nenhuma forma se apresenta neutro, como defende o positivismo, fazendo também parte de uma lógica de disputa ideológica. Nesse sentido, é necessário discutir até que ponto a disciplina de Relações Internacionais está aberta para a inserção desses debates ou não se tornou outro espaço de subalternização e invisibilização tanto da temática quanto de seus sujeitos. A relação da disciplina com os EUA e os desdobramentos de poder de tal relação traz o debate de quais perguntas fazemos e como escolhemos respondê-las, e de quais perguntas deixamos de fazer.

A teoria decolonial retoma a questão da colonização por compreender que as colonialidades resultantes deste processo histórico se perpetuam e limitam as possibilidades de ser e estar no mundo por meio de um projeto imperial/patriarcal/racista/capitalista, em curso há mais de 500 anos. Assim, as colonialidades aparecem na teoria decolonial como parte do desvelar, nos possibilitando ter um outro olhar sobre a colonização, a América Latina contemporânea e as questões vividas por seus povos.

O feminismo, em toda a sua pluralidade e riqueza de pensamentos, tem se difundido na sociedade como um todo. De certa forma, isso requer uma adaptação da academia com vistas a pluralizar também os debates e os termos em que estes acontecem, permitindo que diferentes narrativas de diferentes localidades tenham voz



para contar suas próprias histórias. Além disso, a interseccionalidade aparece como uma forma de buscar compreender as opressões de gênero em suas diferentes faces: de raça/etnia, de classe, de diversidade sexual, sendo necessário para isso compreender o sistema capitalista-patriarcal, responsável não pela criação mas pela corroboração da subalternização de diversos sujeitos.

A fim de ampliar os feminismos em direção a inclusão das mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais - cujas particularidades muitas vezes não são incluídas nos debates feministas - lançamos mão da Teoria *Queer* como forma de expandir as identidades de gênero e orientação sexual para além da norma hetero-cisgênera. Assim como a perspectiva decolonial, essa teoria vem descrever os dispositivos de dominação do poder sobre os corpos em um sistema que transpassa as fronteiras do Estado-nação. Pode-se perceber, portanto, que conexões entre Teoria *Queer* e Feminismo Decolonial são possíveis e que, apesar das críticas à Teoria *Queer* em relação a sua limitação em desestabilizar as normas de dominação da geopolítica do conhecimento, ambas contribuem para questionar e reformular a dinâmica hierárquica colocada pelo sistema capitalista global.

A pluralização do campo perpassa pelo fôlego acadêmico necessário para pensar os debates em novos termos, termos estes em que o pensamento dicotômico e o pensamento relacional possam oferecer visões diferentes sobre um mesmo tema e/ou sobre as dinâmicas das relações internacionais sem que isso signifique a desqualificação e silenciamento de um pelo outro. A análise do poder, tão cara às RIs, pode e precisa perpassar pela questão de sua presença pervasiva e seus efeitos complexos, tanto favorecendo quanto oprimindo, sendo essa também uma das contribuições do pós-positivismo ao campo (PETERSON, 1992).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o Giro Decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, p. 89-117, 2013.

BORBA et al. Introduction: A Queer Postcolonial Critique of (Queer) Knowledge Production and Activism. In: BORBA et al (orgs.). *Queering Praradigms IV: South-north Dialogues on Queer Epistemologies, Embodiments and Activism*. Bern: Peter Lang AG International Academics Publishers, 2014, p. 1-10.

BORRILLO, Daniel. Por una teoría queer del derecho de las personas y las familias.



*Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 2, n. 39, p. 27-51, 2014.

BUTLER, Judith. *Gender trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Nova York: Routledge, 1990.

DERRIDA, Jacques. *Speech and phenomena, and other essays on Husserl's theory of signs*. Evanstone: Northwestern University Press, 1973.

ENG et al. Introduction: What is queer about queer studies now?. *Social Text*, v. 23, n. 3-4, p. 84-8, 2005.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

GARCIA, Jonathan; PARKER, Richard. From Global Discourse To Local Action: The Makings Of A Sexual Rights Movement?. *Horizontes Antropológicos*, v.12, n. 26, p. 13-41, 2006.

GROSGOUEL, Ramon. A Estrutura do Conhecimento nas Universidades Ocidentalizadas: Racismo/Sexismo Epistêmico e os Quatro Genocídios/Epistemicídios do Longo Século XVI. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, p. 25-49, 2016.

GROSS, Aeyal. Post/Colonial Queer Globalisation and International Human Rights: Images of LGBT Rights. *Jindal Global Law Review*, v. 4, n. 2, p. 98-130, 2013.

LANDER, Edgardo et al. (Ed.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LANGLOIS, Anthony. International Relations Theory and Global Sexuality Politics. *Politics*, v. 36, n. 4, p. 385-399, 2016.

LUGONES, María. Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 73-101, 2008.

\_\_\_\_\_. Rumo a um feminismo decolonial. *Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2014.

MENDOZA, Breny. La Epistemología del Sur, la Colonialidad de Género y el Feminismo Latinoamericano. In: MIÑOSO, Yuderkys Espinosa (coord.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, Epistemología y Apuestas Decoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, p. 19-36, 2014.

MISKOLCI, Richard. Queering the Geopolitics of Knowledge. In: BORBA et al (orgs.). *Queering Praradigms IV: South-north Dialogues on Queer Epistemologies, Embodiments and Activism*. Bern: Peter Lang AG International Academics Publishers, 2014, p. 13-30.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In:





LANDER, E. (org) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

QUIJANO, Aníbal e WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system. *International Social Science Journal*, v. 44, n. 4, p. 549–557, 1992.

PETERSON, V. Spike. Transgressing Boundaries: Theories of Knowledge, Gender and International Relations. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 21, n. 2, p. 183-206, 1992.

PELÚCIO, Larissa. Possible Appropriations and Necessary Provocations for a Teoria Cu. In: BORBA et al (orgs.). *Queering Paradigms IV: South-north Dialogues on Queer Epistemologies, Embodiments and Activism*. Bern: Peter Lang AG, International Academics Publishers, 2014, p. 31-51.

PUNT, Jeremy. Intersections in queer theory and postcolonial theory, and hermeneutical spin-offs. *The Bible and Critical Theory*, v. 4, n. 2, p. 1-16, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 79, p. 71-94, 2007.

SEDGWICK, Eve. *Epistemology of the Closet*. Berkley: The University of California Publishers, 1990.

SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário descolonial. In: *e-cadernosces* [Online], v. 18, p. 106-131, 2012.

SMITH, Steve. The discipline of international relations: still an American social science?. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 374-402, 2000.

TICKNER, Arlene B.; CEPEDA, Carolina; BERNAL, José Luis. Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina/Teaching, Research and International Policy (TRIP). *Latin America. Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 1, p. 05-47, 2013.

TRANSGENDER EUROPE. *Transgender Europe's Trans Murder Monitoring TDOR 2014 update*. 2014. Disponível em: <<http://www.tgeu.org/sites/default/files/TMM-TDOR14-map-all.pdf>> Acessado em 19 de maio de 2017.

VILLA, Rafael A. Duarte Villa, PIMENTA, Marília Carolina B. de Souza. Is International Relations still an American social science discipline in Latin America? *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 261-288, 2017.

WÆVER, Ole. The Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve; ZALEWSKI, Marysia. (Ed.) *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.



WALSH, Catherine; SCHIWY, Freya; CASTRO-GÓMEZ, Santiago (eds). *Indisciplinar las Ciencias Sociales: Geopolíticas del Conocimiento y Colonialidad del Poder: Perspectivas Desde lo Andino*. Quito: Universidad Andina Simon Bolivar: Abya Yala, 2002.

WARNER, Michael et al. (Ed.). *Fear of a queer planet: Queer politics and social theory*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1993.

WEBER, Cynthia. Why is there no queer international theory? *European Journal of International Relations*, v. 21, n. 1, p. 27-51, 2014a.

\_\_\_\_\_. From queer to queer IR. *International Studies Review*, v. 16, n. 4, p. 596-601, 2014b.

WIGHT, Martin. Why is there no international theory? In: BUTTERFIELD, H; WIGHT, M. (eds). *Diplomatic Investigations*. London: Allen and Unwin, 1966.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 30 de agosto de 2017.**



## **DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES: UMA ANÁLISE SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ CEDAW/ONU AO ESTADO BRASILEIRO**

**CLAUDIA SANTOS**

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (PPGCP/UFPR)

**ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Paraná.

**RESUMO:** O artigo analisará as recomendações do Comitê CEDAW ao Estado brasileiro. O Comitê é o mecanismo de monitoramento da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Os Estados apresentam relatórios ao Comitê sobre o tratamento dos direitos humanos das mulheres dentro de seus territórios. Em paralelo, os atores não-estatais feministas apresentam relatórios alternativos com o propósito de subsidiar as atividades do Comitê CEDAW. Com base nos relatórios oficiais e nos relatórios alternativos, o Comitê apresenta recomendações aos Estados signatários da Convenção. Neste artigo, o objetivo será examinar o conteúdo das recomendações do Comitê endereçadas ao Estado brasileiro e verificar a *compliance* do Brasil em relação ao regime internacional estabelecido pela Convenção. Para desenvolver essa análise, serão apresentadas definições sobre regimes internacionais em geral e regimes internacionais de direitos humanos em particular. Na sequência, serão apresentados: (i) o funcionamento e o papel da CEDAW no cenário internacional; e (ii) seus princípios conforme relatados nos documentos oficiais. Em seguida, as recomendações do Comitê CEDAW ao Estado brasileiro serão examinadas contrastando com dados sobre o tratamento dos direitos humanos das mulheres no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** CEDAW; Direitos Humanos das mulheres; Brasil.

## **HUMAN RIGHTS OF WOMEN: AN ANALYSIS OF THE RECOMMENDATIONS OF THE CEDAW COMMITTEE/UN TO THE BRAZILIAN STATE**

**ABSTRACT:** The article analyzes recommendations of the CEDAW Committee to the Brazilian State. The Committee is the monitoring mechanism of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). States report to the Committee treatment of women's human rights within their territories. In parallel, the non-state feminist actors present alternative reports for the purpose of subsidizing the activities of the CEDAW Committee. Based on official reports and alternative reports, the Committee presents recommendations to the signatory States of the Convention. In this article, the objective will be to examine the contents of the Committee's recommendations addressed to Brazil and verify the compliance of the Brazilian State in relation to the international regime established by the Convention. To develop this analysis, definitions will be presented on international regimes in general and international human rights regimes in particular. The following will be presented: the functioning and role of CEDAW



in the international arena and its principles as reported in the official documents. Then, the recommendations of the CEDAW Committee to the Brazilian State will be examined in contrast to data on the treatment of the human rights of women in Brazil.

**KEYWORDS:** CEDAW; Human rights of women; Brazil.

## **INTRODUÇÃO**

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* ou CEDAW) é um tratado de Direitos Humanos das Mulheres, no qual os Estados signatários se comprometem a cumprir seu conteúdo. A CEDAW faz parte da estrutura universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) voltada para questões de gênero nas relações internacionais. De acordo com Shaheen Ali (2006), a CEDAW apresenta-se como um tratado voltado à promoção dos Direitos das mulheres, colocando-se contra a discriminação pautada no sexo, ainda tão comum nos valores culturais dos países.

Na sua organização interna, a CEDAW conta com um Comitê especializado cujo objetivo é monitorar o progresso da efetivação da Convenção nas normas e nas políticas adotadas pelos Estados signatários. O Comitê CEDAW solicita que os Estados enviem relatórios periódicos de quatro em quatro anos sobre seus avanços e dificuldades na implementação da Convenção. Conjuntamente, a sociedade civil organizada pode enviar um relatório alternativo, com o propósito de auxiliar as tarefas de verificação realizadas pelo Comitê.

O Comitê desempenha um papel limitado, mas relevante num contexto internacional caracterizado pela marginalização das questões de gênero na maioria dos Comitês de Direitos Humanos, conforme aponta Rebecca Cook (1994). Para a autora, a CEDAW seria uma exceção nesse contexto. O papel do Comitê é limitado pelas dificuldades de se produzir avanços na implementação



do conteúdo da Convenção dentro dos Estados signatários. Por isso, é relevante desenvolver estudos empíricos sobre a realidade dos países no que se refere à efetividade dos direitos das mulheres. Neste artigo, procura-se observar qual é o conteúdo das recomendações apresentadas pelo Comitê ao Estado brasileiro. É necessário ressaltar que o Brasil apresentou uma das leis recentes mais importantes referentes aos Direitos Humanos das mulheres, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), tornando-se referência para outros países latino-americanos. Nesse sentido, o caso brasileiro demanda estudos empíricos, capazes de verificar como o país procurou adequar sua legislação e suas políticas públicas ao conteúdo da CEDAW.

Sendo assim, o artigo analisará as recomendações do Comitê da CEDAW ao Estado brasileiro no período de 2003 a 2012. Nesse período, o Comitê elaborou três relatórios apresentando recomendações ao Brasil. O propósito específico é examinar o conteúdo dessas recomendações e verificar a *compliance* do Estado brasileiro em relação ao regime internacional estabelecido pela Convenção. Segundo Oran Young (1979), *compliance* ocorre quando o comportamento de um ator estatal corresponde ao cumprimento de prescrições estabelecidas pela instituição (ou regime internacional). Situações de *non-compliance* ocorrem quando o comportamento desse ator não segue essas prescrições (YOUNG, 1979). Em outros termos, é possível verificar em que medida um Estado procurou ajustar seu comportamento ao conteúdo de regimes internacionais.

Para apresentar esta análise, o artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, serão apresentadas, em linhas gerais, definições sobre regimes internacionais e como a CEDAW se enquadra como regime da área de Direitos Humanos. Na segunda seção, serão apresentados o funcionamento e o papel da CEDAW no cenário internacional e seus princípios, conforme relatados nos documentos oficiais. Na terceira seção, as recomendações do Comitê CEDAW ao Estado brasileiro serão apresentadas e examinadas em contraste com dados sobre o tratamento dos Direitos Humanos das mulheres no Brasil.



## 1. A DEFINIÇÃO TEÓRICA DE REGIMES INTERNACIONAIS, O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A CEDAW.

A CEDAW pode ser caracterizada como um regime internacional. Para isso, esta seção apresentará, inicialmente, a definição mais usual de regimes, sistematizada por Stephen Krasner (2012) na coletânea de artigos organizada por ele na *International Organization*, em 1982. Segundo Stephen D. Krasner, regimes internacionais podem ser definidos “como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p.94). Complementando a explicação do conceito de regimes, Krasner salienta a importância da distinção entre princípios e normas, de um lado, e regras e procedimentos, de outro. Os princípios e as normas são as características básicas do regime cuja alteração compromete a sua natureza. Regras e procedimentos, por sua vez, podem ser alterados dentro de um regime, pois estão amparados pelos princípios e normas.

Uma das características dos regimes, segundo Krasner, é o seu caráter abrangente. É o caso, por exemplo, do regime internacional de Direitos Humanos dentro do qual estão inseridas as temáticas das mulheres, das crianças e dos refugiados, entre outras. Krasner ressalta, também, que os regimes não mudam “com cada alteração de poder ou interesses dos Estados” (KRASNER, 2012, p.94) e tem como objetivo facilitar acordos no longo prazo.

Oran Young (1982) prefere tratar os regimes como instituições sociais complexas. Essas instituições visam pautar as ações dos Estados, com o propósito de conduzir a convergência das expectativas de atores estatais autointeressados em determinadas temáticas da política internacional. Ele salienta que os regimes refletem e, ao mesmo tempo, seriam “produtos do comportamento de um grande número de indivíduos ou grupos” (YOUNG, 1982, p.280; tradução livre – [...] products of the behavior of a large number of individuals or groups). E como instituições sociais complexas, são passíveis de transformações, mesmo com certa resistência dos atores envolvidos. Quando



em funcionamento, são capazes, também, de influenciar os resultados da interação dos atores estatais.

Donnelly (1986) complementa essa abordagem ao dizer que os regimes internacionais existem quando Estados, “a fim de evitar os custos de uma ação nacional descoordenada, podem concordar (mais ou menos explicitamente) com normas e procedimentos para regular suas interações” (DONNELLY, 1986, p.601-602; tradução livre – [...] in order to avoid the costs of uncoordinated national action, are able to agree (more or less explicitly) on norms or procedures to regulate their interactions). Os regimes geram limitações à soberania de um Estado em determinada área, mas seu propósito é reduzir os custos da anarquia internacional do sistema interestatal (DONNELLY, 1986).

Para Krasner (2012), o enfraquecimento de um regime pode ocorrer de duas formas. A primeira seria pela incoerência das regras e procedimentos em relação aos princípios e normas. A segunda é resultante de práticas em desacordo com os princípios e normas de determinado regime. Em termos empíricos, essa segunda forma se manifesta, por exemplo, no regime internacional de Direitos Humanos das mulheres. O enfraquecimento do regime resultaria das práticas ainda relutantes de Estados-Partes em alterar legislações e condutas culturais sexistas e racistas contra as mulheres por meio de leis e ações políticas e civis, capazes de resguardar os Direitos Humanos delas. Para Young (1989), este fenômeno é típico de regimes de ordem espontânea, como o de meio ambiente e o de Direitos Humanos, pois a mudança social mostra-se mais resistente nesses casos. Para que possam determinar o comportamento dos atores estatais, regimes de ordem espontânea pressupõem uma mudança cultural e não apenas jurídica. Para funcionar de forma mais efetiva, a CEDAW depende de uma mudança maior no conjunto de valores e práticas que orienta a ação dos Estados.

O regime internacional contemporâneo de Direitos Humanos possui relação direta com a jurisdição nacional dos Estados. Donnelly (1986) explica que a Declaração Universal de Direitos Humanos rege as normas desse regime e é aceita mundialmente como uma norma capaz de impor sanções aos Estados que a violam, pelo menos em tese. Porém, na realidade, a Declaração esbarra



na soberania plena dos Estados “para determinar a adequação de suas realizações” (DONNELLY, 1986, p.608; tradução livre- [...] to determine the adequacy of its achievements). É importante ressaltar que tratados e convenções podem impor obrigações legais, desde que o Estado aceite, voluntariamente, fazer parte deles e ratificá-los<sup>1</sup>.

Donnelly (1986, p.603-604) categoriza os regimes internacionais em quatro tipos: 1) *Normas internacionais autoritativas*: correspondem às normas internacionais vinculativas. O caráter vinculante de uma norma internacional permite a aplicação de sanções aos Estados-Partes que não cumprem suas regras; 2) *Normas internacionais com exceções nacionais auto-selecionadas*: geralmente se caracterizam por serem vinculativas, mas que, no entanto, permitem que os Estados-Partes “optem por” ratificar um tratado com reservas; 3) *Diretrizes Internacionais*: não são vinculativas e são amplamente comentadas pelos Estados. “As diretrizes podem variar de regras fortes, explícitas e detalhadas a afirmações vagas de aspirações coletivas amorfas” (DONNELLY, 1986, p.603-604; tradução livre - Guidelines may range from strong, explicit, detailed rules to vague statements of amorphous collective aspirations); e 4) *Padrões nacionais*: que se caracterizam pela ausência de normas internacionais.

A partir da categorização dos tipos de regimes internacionais, realizada por Donnelly (1986), é possível situar a CEDAW dentro dessa classificação apresentada no parágrafo precedente. Como os Estados-Partes podem ratificar a Convenção com reservas<sup>2</sup>, é possível situá-la como norma internacional com exceções nacionais auto-selecionadas. Na próxima seção, o artigo apresenta o que é a CEDAW e como funciona o seu Comitê.

---

<sup>1</sup> Jack Donnelly (1986, p. 617) salienta que o respeito aos Direitos Humanos dentro de um Estado ocorre como resultado da persistência de lutas políticas nacionais contra a violação desses direitos.

<sup>2</sup> Para mais informações sobre as reservas da CEDAW, conferir UN WOMEN. Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations>; Acesso em: 20/04/2017. htm A CEDAW considera inadmissível fazer reserva a alguns artigos específicos, a saber: os artigos 2, 16 e 28, parágrafo 2.





## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A CEDAW DENTRO DO REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.

Hanna Beate Schöpp-Schilling (2007) explica que os Direitos Humanos são um dos três pilares das Nações Unidas. Os outros dois seriam, respectivamente, promover e salvaguardar o desenvolvimento social e econômico e manter a segurança e a paz internacionais. A estrutura dos Direitos Humanos no âmbito internacional abrange todas as áreas da vida do indivíduo, incluindo, desse modo, direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais.

Neste enquadramento dos Direitos Humanos, a CEDAW faz parte de um grupo de tratados multilaterais de Direitos humanos, podendo ser caracterizada como uma norma capaz de reconhecer a natureza particular da discriminação contra a mulher, gerando a necessidade de respostas legais (COOK, 1994, p.11). As obrigações dos Estados para com a CEDAW encontram-se presentes no artigo 2, cujo pressuposto é a condenação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. O mesmo artigo estabelece que os Estados-Partes devem adotar, em suas Constituições nacionais, “o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio” (CEDAW, 1979).

Criada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a CEDAW só entrou em vigor, de fato, em 1981, sendo o seu período de criação correspondente à década da Mulher estabelecida pela ONU (1976-1985). A Convenção também é conhecida, segundo Verdirame (2011), como o “Tratado das Mulheres” ou como a Carta Internacional de Direitos Humanos das mulheres. No dia 10 de dezembro de 1999, a CEDAW adotou o Protocolo Opcional que entrou em vigor em 22 de dezembro de 2000, no qual se permite que

[...] as mulheres que tiveram seus direitos violados e que tenham esgotado as possibilidades de recurso às instâncias nacionais podem recorrer ao Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, criado pela Convenção (BRASIL, 2010, p.1).



Byrnes (2013) considera poucos casos de reclamação foram apresentados ao Comitê da CEDAW. Até o ano de 2012 foram registrados quarenta casos, sendo a maioria contra os membros do Conselho Europeu ou do Canadá. O Brasil, o Peru e as Filipinas têm um caso contra eles cada um. Segundo Schöpp-Schilling (2007), o protocolo opcional de 1999 tem dois objetivos. O primeiro é fortalecer a Convenção, por meio do “procedimento de comunicação”, pelo qual grupos ou indivíduos podem relatar suas queixas ao Comitê CEDAW. O segundo objetivo é permitir, segundo Riggan (2011), que o Comitê analise potenciais abusos aos Direitos das mulheres nos países que adotaram o Protocolo através de um “procedimento de inquérito”, com caráter confidencial e dependente da cooperação do Estado-membro. Este, por sua vez, pode produzir relatórios públicos para aumentar a transparência e potencializar a ação da CEDAW. Além disso, o Comitê CEDAW ampliou o tempo das reuniões por causa das intensas pressões de grupos e ONGs de Direitos Humanos das mulheres (EVATT, 2002).

Para Díaz (2014), os Direitos das mulheres são uma questão global por conta: (i) do suporte das Nações Unidas por meio da sua agenda para igualdade de gênero; (ii) do movimento das mulheres; e (iii) da opinião pública internacional e do poder democrático dos países ocidentais. Para a autora, o Protocolo Opcional adotado pela CEDAW é um importante instrumento jurídico, pois agora a Convenção possui dimensão global e pode ser utilizada por movimentos feministas pelo mundo para pressionar os Estados a reconhecer os Direitos Humanos das mulheres (DÍAZ, 2014).

Conforme informações do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR, 2016), fazem parte, como Estados-membros da CEDAW, 177 países e 6 como signatários, sendo que 14 países não aderiram ao tratado. Por “Estados Partes” compreende-se os países que manifestaram consentimento por meio da ratificação de adesão ao tratado. “Signatários” são os países que forneceram um endosso preliminar do instrumento e sua intenção de examinar o tratado domesticamente e, eventualmente, ratificá-lo.

Composta por trinta artigos, a CEDAW entende que as discriminações contra as mulheres podem ocorrer tanto no espaço público quanto no privado,



podendo ser diretas ou indiretas e intencionais ou não intencionais pelas leis, práticas e/ou costumes, o que lhe garante um caráter multidimensional. Como apontam Hellum e Aasen (2013), por incorporar questões públicas e privadas referentes às mulheres, a Convenção é vista de forma positiva por acadêmicas feministas construtivistas de direito, que assimilam a CEDAW “como o regime de igualdade e não-discriminação com maior potencial para assegurar uma igualdade substancial de gênero para as mulheres” (HELLUM & AASEN, 2013, p.2; tradução livre – [...] as the equality and non-discrimination regime with the greatest potential to ensure substantive gender equality for women).

Com o propósito de ser uma “ferramenta sócio-jurídica” (*socio-legal tool*) (HELLUM, 1999 *apud* ALI, 2006, p.71), a CEDAW tem como objetivo garantir a igualdade e a proteção das mulheres contra toda forma de discriminação. Segundo Dairiam (2004), os principais pontos imputados aos Estados-Membros pela CEDAW são: um conjunto de valores normativos e princípios relativos à igualdade e não discriminação; um conjunto de compromissos que os Estados-membros devem cumprir; e a obrigação de enviar relatórios periódicos ao Comitê, pelo menos, de quatro em quatro anos, sendo que eles devem incluir as áreas de progresso, bem como as áreas de dificuldades de implementação.

Schöpp-Schilling (2007, p.16) destaca cinco pontos que diferenciam a CEDAW dos demais tratados de Direitos Humanos, a saber: 1º) trata-se da primeira e única Convenção capaz de levar os Estados-membros a alterar e eliminar atitudes sociais e culturais, bem como padrões e práticas culturais baseadas na inferioridade ou superioridade de um sexo; 2º) atribui responsabilidade sobre a eliminação da discriminação contra a mulher não apenas aos agentes do Estado, mas particulares, organizações e empresas; 3º) sugere integrar o conjunto dos direitos humanos das mulheres ao quadro normativo da não discriminação e da igualdade; 4º) contempla a garantia de respeito e proteção dos Direitos Humanos das mulheres na esfera privada da família; e 5º) propõe a correção de práticas antigas de discriminação da mulher por meio da aplicação de medidas temporárias especiais.

Para tornar a Convenção mais efetiva e colocá-la em funcionamento a atuação do Comitê da CEDAW é necessária. Por meio dele, é realizado um



trabalho de monitoramento das obrigações dos Estados signatários. O Comitê e seu papel no funcionamento do regime internacional da CEDAW serão abordados na próxima subseção deste artigo.

## 2.1 O COMITÊ CEDAW

O Comitê CEDAW (CmCEDAW) visa monitorar o progresso da implementação da Convenção nos Estados-Partes. Como explica Merry (2009), o Comitê da CEDAW é composto por vinte e três especialistas independentes que são eleitos para mandatos de quatro anos por votação secreta, realizada pelos Estados-Partes da Convenção. Os especialistas do CmCEDAW são escolhidos por região (Caribe, África, Ásia, América Latina<sup>3</sup>, Leste e Oeste Europeu) para que haja igualdade de representação. As regras de procedimento da CEDAW estabelecem “que os oficiais podem ser reeleitos, desde que o princípio de revezamento seja mantido” (UNITED NATIONS, 2011, p.7; tradução livre – [...] provides that officers may be re-elected, provided that the principle of rotation is upheld).

Um dos critérios utilizados na escolha dos especialistas do CmCEDAW é o alto padrão moral e competência dos candidatos, bem como sua representatividade no que se refere às diversas culturas e diferentes sistemas jurídicos. Merry (2009, p.82) examinou as biografias fornecidas à ONU pelos candidatos ao Comitê CEDAW dos anos de 2002 e 2003 e observou que 60% deles têm experiência acadêmica e/ou em ONGs. De acordo com Byrnes (2013), a maioria dos membros eleitos pelo Comitê é formada por mulheres. Até o ano de 2013, ano da pesquisa da autora, houve quatro homens eleitos. A área de experiência prévia destes especialistas são as mais diversas, entre elas, medicina, diplomacia, direito, entre outras.

---

<sup>3</sup> Pelo Brasil, a jurista Sílvia Pimentel foi eleita para dois mandatos no CmCEDAW (2005-2012) e atuou como presidente do Comitê nos anos de 2011 e 2012. Sílvia Pimentel é doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com ênfase na área de Direitos Humanos das mulheres e militante do movimento feminista.



Com o objetivo de acompanhar o progresso da implementação da Convenção CEDAW, o Comitê requer relatórios regulares dos Estados-Partes. Como explica Byrnes (2013), o objetivo do envio de relatórios alternativos pela sociedade civil e a resposta por meio de recomendações feitas pelo Comitê seriam oportunidades para os Estados-Partes

[...] avaliarem os progressos realizados na aplicação da Convenção, beneficiarem-se de um perito externo e uma avaliação objetiva da situação no país e ser responsabilizados pelos seus cidadãos por não terem garantido o exercício efetivo dos direitos garantidos na Convenção (BYRNES, 2013, p.32).

O Comitê CEDAW é o segundo Comitê de tratados de Direitos Humanos com mais relatórios analisados por ano, estando atrás apenas do Comitê para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (CMW). A Organização das Nações Unidas<sup>4</sup> ressalta que os números de relatórios analisados anualmente podem variar caso o Comitê utilize mais horas de reunião<sup>5</sup>. Em geral, os Estados apresentam relatórios e dialogam com o Comitê, segundo Merry (2009, p.81), mesmo aqueles que apresentam reservas significativas à Convenção.

Para a elaboração das observações finais ou recomendações gerais, o CmCEDAW se reúne em sessão fechada a fim de expressar suas preocupações sobre esforços que precisam ser realizados pelos Estados-membros para se adequarem às normas da CEDAW. Feitas as observações finais, o Comitê identifica quais são as recomendações prioritárias e solicita aos Estados-Partes

---

<sup>4</sup> Conferir UNITED NATIONS, 2011.

<sup>5</sup> No começo das revisões dos relatórios dos Estados-Partes, o Comitê CEDAW se reunia todo o ano por duas semanas. Porém, esse tempo foi estendido e o CmCEDAW reúne-se, atualmente, por três semanas mais o tempo adicional para a reunião dos grupos de trabalho anteriores a cada sessão. Assim que o Estado-parte apresenta seu relatório, há uma sessão pública, realizada na sala de conferências do edifício da ONU em Nova York, na qual a delegação enviada pelo Estado-parte faz uma introdução de, no máximo, 30 minutos. Na sequência, o CmCEDAW elabora uma lista de até trinta questões sobre “as discrepâncias entre as ações do país e as obrigações que assumiu ao ratificar a convenção” (MERRY, 2009, p. 82) e envia-o ao Estado-parte. O envio é realizado “geralmente duas sessões antes da sessão na qual o relatório está programado para ser considerado, com um pedido para que o Estado-parte responda dentro de seis semanas” (BYRNES, 2013, p. 34). As respostas devem ser “curtas, precisas e diretas e com menos de 25 a 30 páginas” (UNITED NATIONS, 2011, p.14). Sendo que é vetada a participação de membros do CmCEDAW originários do país cujo relatório está sendo considerado.



a apresentação de um relatório no prazo de um a dois anos. Nesse relatório, devem constar as medidas adotadas pelo país para seguir as recomendações do CmCEDAW (BYRNES, 2013, p.37).

Quanto às recomendações, como apontado por Schöpp-Schilling (2007), ao longo do tempo novas temáticas são anexadas, sendo específicas a cada país. Por exemplo, do relatório inicial brasileiro de 2003 em comparação com último (de 2012), as temáticas de casamento e relacionamentos familiares, mulheres em detenção, Declaração de Beijing e Plataforma de Ação, Desenvolvimento dos Objetivos do Milênio e grupos desfavorecidos de mulheres foram acrescentadas. Schöpp-Schilling denomina a introdução dessas novas temáticas de medidas corretivas ou *Temporary special issues*.

Este diálogo e interação entre os Estados-Partes são chamados, pelas Nações Unidas e pelo Comitê CEDAW, de “diálogo construtivo”. Para obter informações específicas de cada país, o CmCEDAW e os seus grupos de trabalho convidam organizações da sociedade civil que podem participar regularmente das reuniões do Comitê. Além disso, Shin (2004) acredita que a participação de ONGs de mulheres no Comitê e nas reuniões gera um aumento da responsabilidade dos Estados-Partes e maior transparência no processo de elaboração de relatórios, assim como na implementação das recomendações no âmbito doméstico.

De acordo com Merry (2009), o Comitê CEDAW é muito mais receptivo aos *inputs* (demandas) de ONGs do que de órgãos de base da ONU como, por exemplo, a Comissão sobre a Situação da Mulher ou o Alto Comissariado de Direitos Humanos. Segundo a autora, “muitos dos membros do Comitê CEDAW são bastante positivos sobre as ONGs e fazem um esforço para ouvi-los informalmente” (MERRY, 2009, p.87; tradução livre – [...] many of the members of the CEDAW Committee are quite positive toward NGOs and make an effort to listen to them informally), especialmente aqueles especialistas que passaram por ONGs anteriormente.

A participação de atores não-estatais feministas no Comitê CEDAW ocorre desde 1988, porém de maneira informal. Segundo Shanthi Dairiam



(2007), foi somente no ano de 1997 que se legitimou a participação de atores não-estatais feministas no Comitê CEDAW. Como descreve a autora, a IWRAW *Asia Pacific* (International Women's Rights Action Watch) iniciou, em 1997, um programa chamado "Do global ao Local", que contava com o apoio da Fundação Ford, do UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A criação desse programa visava capacitar as ativistas não-estatais feministas dos Estados-Partes, a fim de facilitar a participação delas nas reuniões do Comitê CEDAW. Com isso, elas poderiam observar o funcionamento e a postura dos seus Estados. Dessa forma, elas poderiam: (i) apresentar informações alternativas ausentes nos relatórios dos Estados; (ii) levantar questões para o debate dentro do Comitê; e (iii) estabelecer planos para monitorar se os países estariam cumprindo as recomendações contidas nas observações finais do Comitê. (DAIRIAM, 2007, p.315).

Os dados acima mostram que as ações de ONGs e outras organizações de mulheres tornaram-se fundamentais para o trabalho do Comitê, pois elas fornecem informações fundamentais sobre a situação das mulheres no nível doméstico. Muitas vezes, os relatórios dos Estados apresentavam lacunas no fornecimento dessas informações. Segundo Shin (2004), a participação de ONGs de mulheres no Comitê e nas reuniões (i) aumenta a responsabilidade dos Estados-Partes, (ii) favorece a transparência no processo de elaboração de relatórios e (iii) possibilita a implementação, no âmbito doméstico, da Convenção.

No caso brasileiro, a interação entre o Comitê CEDAW e os atores não-estatais feministas brasileiros apresenta ganhos relevantes, pois tais atores encaminham relatórios alternativos ao Comitê por meio dos quais compilam casos, dados e reflexões dos movimentos de mulheres brasileiras, com pesquisas elaboradas na universidade e pela sociedade civil. Desse modo, o relatório alternativo dá outra interpretação aos mesmos dados que o governo apresenta. Este relatório alternativo pode, dessa forma, apresentar as



inconsistências ou lacunas existentes nos relatórios oficiais enviados pelo Estado brasileiro.

Outra área de atuação da sociedade civil organizada é no desenvolvimento de profissionais com competências específicas para lidar com a implementação de tratados internacionais no Brasil. Para Silvia Pimentel (2007), o treinamento de profissionais conhecedores do Direito Internacional de Direitos Humanos é imprescindível ao Brasil, tendo em vista a sua dimensão continental e à sua diversidade regional. No período de 1999 a 2000, a CLADEM (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) e o Instituto para Promoção da Equidade treinaram mil profissionais brasileiros em Direito Internacional de Direitos Humanos, com o objetivo de alertá-los sobre “os estereótipos, preconceitos e formas de discriminação ainda presentes na arena jurídica” (PIMENTEL, 2007, p.100; tradução livre – [...] the stereotypes, prejudices, and forms of discrimination still present in the legal arena). Os focos principais do treinamento eram as questões de gênero, raça/etnia, desigualdade econômica e a discriminação e violência contra as mulheres. Na avaliação dos participantes o impacto foi extremamente positivo.

Na próxima seção, o artigo apresentará e discutirá as principais recomendações do Comitê CEDAW ao Estado brasileiro.

### **3. AS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ CEDAW AO ESTADO BRASILEIRO**

Segundo a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2010), o Estado brasileiro ratificou a CEDAW em 1984, tendo formulado reservas aos artigos 15, parágrafo 4<sup>o</sup>, artigo 16, parágrafo 1<sup>o</sup>, as linhas (a), (c), (g) e (h) e artigo 29. No ano de 1994, as reservas aos artigos 15 e 16 foram retiradas. Essas reservas diziam respeito à incompatibilidade da legislação brasileira com os princípios de igualdade da Convenção. A reserva ao artigo 29 ainda continua,

---

<sup>6</sup> Artigo 15 - 4<sup>o</sup> Os Estados-Partes concederão ao homem e à mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio.





pois se refere à interpretação de cada Estado-Parte sobre a Convenção e sua implementação. No ano de 2002, o Estado brasileiro aderiu ao Protocolo Opcional da CEDAW e enviou o primeiro relatório ao Comitê.

As recomendações do Comitê CEDAW serão analisadas, nesta seção do artigo, com base nas respostas desse Comitê a três relatórios enviados pelo Estado brasileiro. O primeiro deles, de 2002, corresponde aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001. O segundo relatório corresponde aos anos de 2001 a 2005 e o terceiro abrange o período de 2006 a 2009.

Sobre o primeiro relatório, o Comitê destaca o alto nível da representação brasileira, presidida pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, uma pasta com nível ministerial. Dentre os temas abordados nas observações finais do Comitê CEDAW ao Estado brasileiro, é possível observar o predomínio de quatro deles, a saber: 1º Tráfico e exploração da prostituição; 2º Educação; 3º Emprego/trabalho e Violência contra as mulheres; 4º Acesso das mulheres a cargos políticos. Os mesmos temas aparecem com maior evidência nas recomendações enviadas ao segundo relatório brasileiro. As recomendações de ambos serão detalhadas na sequência.

No que se refere ao tráfico e exploração da prostituição, o Comitê preocupa-se com a falta de informações sobre a extensão do fenômeno e com a ausência de uma abordagem global e concertada para combater o tráfico de pessoas no Brasil. O CmCEDAW lamenta que o país não adotou, ainda, uma legislação global de luta contra o tráfico. Desse modo, o Comitê recomenda que o país considere adotar uma lei abrangente contra o tráfico de pessoas, em linha com o Protocolo de Palermo<sup>7</sup>, a fim de implementar plenamente o artigo 6º da Convenção e assegurar que os perpetradores sejam processados e punidos e as vítimas adequadamente protegidas e assistidas. O Comitê CEDAW recomenda que o Estado brasileiro aplique eficazmente suas medidas contra o

---

<sup>7</sup> Instrumento legal internacional que trata do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, o Protocolo de Palermo foi elaborado em 2000, tendo entrado em vigor em 2003 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.017, de 12/03/2004. Ele é oficialmente conhecido como “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças”.



tráfico, o que envolve implementar a Política Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas. O Comitê solicitou, ainda, a adoção, pelo Brasil, de medidas cujo objetivo seria reduzir a vulnerabilidade das mulheres e meninas aos traficantes.

Sobre a temática de Violência contra a mulher, o Comitê recomenda que o Estado brasileiro forneça treinamento sistemático para juízes, promotores e advogados sobre direitos e violência contra as mulheres, bem como sobre a Lei Maria da Penha e sua constitucionalidade. Além disso, o Comitê solicita o fortalecimento do sistema judicial brasileiro para garantir o acesso efetivo das mulheres e dos grupos desfavorecidos à justiça. Para isso, recomenda o aumento do número de tribunais para lidar com casos de violência doméstica e familiar, utilizando juízes com mais experiência nesses casos. O Comitê recomenda, também, o incremento do sistema de coleta e análise regular de dados estatísticos destinados a avaliar e acompanhar o impacto da Lei Maria da Penha.

Sobre a temática de Educação, o Comitê CEDAW recomenda a adoção, pelo Brasil, de medidas destinadas à superação das desigualdades no acesso à educação para meninas e mulheres, devido à sua raça, à sua etnia e à sua origem socioeconômica. Além disso, recomenda melhorar a taxa de alfabetização de mulheres com mais de 15 anos e estabelecer meios para induzir uma mudança cultural importante relativa à escolha da formação profissional. O Comitê sugere combater práticas que induzem as meninas a não buscar áreas não tradicionais de estudos para as mulheres, como as tecnológicas.

Sobre a temática de Emprego/Trabalho, o Comitê sugere que o Estado brasileiro priorize a adoção do projeto de lei sobre a igualdade no local de trabalho (n.º 6653/2009), que prevê a criação de mecanismos para prevenir e proibir a discriminação contra as mulheres no trabalho. O Comitê observa a existência de segregação profissional baseada em estereótipos de gênero, de raça e de etnia, além de problemas relacionados às diferenças salariais entre homens e mulheres. Recomenda, ainda, que o Estado brasileiro promova a adoção de medidas legislativas para (i) proteger as mulheres contra o assédio sexual no local de trabalho e (ii) realizar os direitos das mulheres no setor informal. Por fim, o Comitê revela preocupação com a situação das



mulheres trabalhadoras domésticas, sobretudo as de ascendência africana, que se encontram excluídas da proteção dos direitos trabalhistas e são vulneráveis à exploração e ao abuso sexual.

Com base nas informações do terceiro relatório, o Comitê CEDAW elaborou vinte questões ao Brasil na 51ª sessão (realizada em 2012). Dividida por temáticas, o documento abrange 12 delas, a saber: Geral; Quadro constitucional e legislativo; Mecanismo nacional de gênero; Medidas temporárias especiais; Violência contra as mulheres; Tráfico e exploração de prostituição; Participação política e processo decisório; Educação; Trabalho/Emprego; Saúde; Grupos de mulheres desfavorecidas e Casamento e relações familiares.

Na lista de questões da 51ª sessão do Comitê CEDAW é possível identificar, também, o predomínio de alguns temas que tiveram maior atenção. Desses temas, dois receberam maior número de indagações: os mecanismos nacionais de gênero e a saúde.

Com o maior número de indagações, a temática sobre os Mecanismos nacionais de gênero envolveu o interesse do CmCEDAW em saber sobre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e esclarecer que tipo de coordenação existe entre os mecanismos de gênero em diferentes níveis da federação brasileira e se existe uma entidade com plena capacidade e autoridade para coordenar suas ações. O Comitê solicitou, também, mais informações sobre os resultados do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) de 2004<sup>8</sup>. Esses resultados foram analisados durante a Segunda Conferência Nacional sobre a Mulher em Agosto de 2007. E pediu, também, esclarecimentos sobre a estrutura criada para coordenar a implementação do Pacto Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres nos níveis federal, estadual e municipal. E requisitou, por fim, mais informações sobre o mandato das mulheres no Congresso Nacional e os resultados obtidos no que se refere ao avanço dos direitos da mulher no Brasil.

---

<sup>8</sup> O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi criado em 2004 enquanto o II Plano foi aprovado em 2008. O segundo Plano é, em parte, resposta às recomendações do Comitê CEDAW, conforme será possível notar na próxima subseção deste artigo, quando for tratada a questão da saúde.



No que se refere à temática da saúde, o Comitê solicitou que o Estado brasileiro fornecesse informações sobre as medidas específicas adotadas para enfrentar a questão dos abortos inseguros e a discriminação contra as mulheres e adolescentes que se dirigem aos centros de saúde com abortos ou são vítimas de violência por causa de padrões culturais conservadores. O Comitê solicitou, também: (i) informações sobre as medidas específicas destinadas a combater o crescimento persistente da infecção por HIV/AIDS feminina, especialmente entre adolescentes e mulheres adultas casadas; e (ii) informações sobre as medidas previstas para lidar com casos de esterilização forçada de mulheres, sobretudo entre pobres e de ascendência africana.

Na sequência, as recomendações do Comitê serão analisadas à luz dos dados oficiais sobre a situação dos direitos humanos das mulheres. A análise concentrou-se nos principais temas apresentados nas recomendações endereçadas ao Estado brasileiro.

### 3.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os três relatórios do Comitê CEDAW apresentam, com maior evidência, três temas principais. O primeiro deles refere-se ao tráfico humano e à violência contra a mulher. O segundo envolve o acesso das mulheres a direitos sociais básicos, como saúde e educação. E o terceiro corresponde às condições de trabalho e de acesso às oportunidades políticas e econômicas. Sobre esse terceiro tema, é interessante observar a preocupação do Comitê com o acesso das mulheres brasileiras aos cargos públicos e como ele destacou a vitória da presidente Dilma Rousseff em 2010, como a primeira mulher a ocupar a presidência da República no Brasil. No entanto, mudanças nas condições de trabalho e de acesso aos cargos públicos dependem, ainda, de alterações culturais mais profundas que não podem ser encaminhadas apenas com a adoção de políticas públicas. Nas recomendações enviadas pelo Comitê, é possível destacar, em diversos momentos, a necessidade de adoção de programas de conscientização, capazes de enfrentar práticas de discriminação contra as mulheres no Brasil, seja no ambiente de trabalho, seja ao longo do processo educacional. A existência de discriminação contra mulheres que optam



por profissões tradicionalmente atribuídas aos homens, sobretudo nas áreas tecnológicas, indica a necessidade de mudanças culturais que podem surgir com o tempo.

No Brasil, apesar dos avanços observados na legislação e nas políticas de combate à violência contra a mulher no período de 2003 a 2014, os dados são preocupantes, ainda, e revelam, talvez, uma das maiores dificuldades de *compliance* do Estado brasileiro em relação à Convenção. A principal mudança legislativa foi a criação da Lei Maria da Penha, sancionada em 2006 (Lei nº 11.340). O caso Maria da Penha, como expresso por Pimentel e Piovesan (2011), permitiu retirar o véu da invisibilidade sobre a questão da violência doméstica no Brasil e contribuiu para o combate à impunidade dos agressores por parte do Estado brasileiro.

De modo breve, como descrito por Pimentel e Piovesan (2011), a criação da Lei foi resultado em parte da condenação do Brasil pela Comissão Interamericana, em 2011. A Comissão condenou o país por negligência e omissão em relação à violência doméstica e redigiu algumas recomendações ao Estado brasileiro. Essas recomendações diziam respeito aos deveres assumidos pelo Estado em relação à ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Dentre as recomendações, é possível destacar, como exemplos, campanhas de prevenção e programas de capacitação e sensibilização dos agentes da justiça. Elas fizeram parte de um termo de compromisso firmado entre entidades petionárias e o Estado Brasileiro (PIMENTEL e PIOVESAN, 2011, p.111-112). Em 2002, o réu do caso Maria da Penha foi, finalmente, preso na Paraíba. No ano de 2003, foi adotada a Lei 10.778, segundo a qual vítimas de violência contra a mulher deveriam ser atendidas pelos serviços públicos ou privados de saúde. Em 2004, foi criado

[...] um grupo de trabalho Interministerial, que contou com a participação da sociedade civil e do Governo, para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher (PIMENTEL e PIOVESAN, 2011, p.112).



Em 2006, finalmente, foi criada a Lei Maria da Penha, que estabeleceu: (i) mecanismos para diminuir a violência doméstica e familiar contra a mulher; e (ii) medidas para prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência (PIMENTEL e PIOVESAN, 2011, p.112). Como expresso por Pimentel e Piovesan (2011), a lei Maria da Penha foi o resultado exitoso de uma articulação do movimento de mulheres brasileiras, ao identificarem um caso emblemático de violência contra a mulher e submetê-lo à arena internacional, por meio de um ativismo transnacional e da luta “pela efetiva implementação da lei” (PIMENTEL e PIOVESAN, 2011, p.115).

É possível notar que, apesar de seus impactos positivos no combate à violência contra as mulheres, a lei não alterou, de modo expressivo, o número de mortes resultantes dessa violência. De acordo com Waiselfisz (2015), os dados do Mapa da Violência mostram que, entre os anos de 2003 e 2013, o número de vítimas do sexo feminino passou de 3.937 para 4.762, um aumento de 21% na taxa de mulheres mortas no período. Como aponta a pesquisa, o número de 4.762 mortes ocorridas no ano de 2013 corresponde a 13 homicídios femininos diários, sendo a maioria formada por mulheres negras.

De acordo com estatísticas internacionais disponibilizadas no Mapa da Violência do Brasil (2015), o país só está atrás de El Salvador, da Colômbia, da Guatemala e da Rússia quanto às taxas de feminicídio. Além disso, o Brasil apresenta 48 vezes mais homicídios femininos que o Reino Unido, 24 vezes mais que Irlanda ou Dinamarca e 16 vezes mais que Japão ou Escócia. Os índices mundiais de feminicídio apontam para a periculosidade do sexismo, responsável pela morte diária de mulheres. Como aponta Bunch (1990), quando o sexismo é “combinado com a raça, classe e outras formas de opressão, se constitui uma negação mortal do direito das mulheres à vida e à liberdade em grande escala em todo o mundo” (BUNCH, 1990, p.489; tradução livre – [...] when combined with race, class and other forms of oppression, it constitutes a deadly denial of women's right to life and liberty on a large scale throughout the world). Desse modo, os índices podem se tornar ainda mais alarmantes ao passo que muitas mulheres no Brasil não denunciam a agressão por diversos motivos, entre os



quais o medo e a falta de reconhecimento da capacidade do Estado de acolher suas demandas de forma adequada e oferecer proteção efetiva.

Além das mortes provocadas pela violência doméstica e sexual, outro dado a ser destacado refere-se à mortalidade materna. Esse tema situa-se nas recomendações do Comitê CEDAW no que se refere ao acesso aos direitos sociais básicos de saúde. No Brasil, esta mortalidade vem apresentando redução ao longo dos anos, tendo alcançado, em 2005, o valor corrigido de 74,6 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos (como expresso no *II Plano Nacional de Política para mulheres*, de 2008, BRASIL (2008)). Mesmo que em patamares ainda bastante elevados, a mortalidade materna apresentou redução por causa da melhoria na qualidade obstétrica e no planejamento familiar. Essa melhoria é resultante de políticas públicas adotadas a partir de 2003 e destinadas à redução da mortalidade materna. É o caso, por exemplo, do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, ambos de 2004. Essa política foi baseada na integralidade e na promoção à saúde como princípios norteadores e visava garantir condições para: (i) a melhoria da atenção obstétrica; (ii) o planejamento familiar; e (iii) o combate à violência doméstica e sexual. Além disso, essa política buscava prevenção e tratamento de mulheres com HIV/AIDS – uma das preocupações do Comitê CEDAW, expressa nas suas recomendações ao Brasil. O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres apresenta-se, inclusive, como resposta às recomendações do Comitê:

As ações dispostas neste II PNPM vão ao encontro das recomendações propostas pelo Comitê Cedaw, tendo por objetivos centrais aprofundar os processos de mudanças de paradigmas na atenção obstétrica e no controle do câncer de colo de útero e de mama; efetivar as políticas lançadas na gestão anterior (Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna, Política Nacional de Planejamento Familiar, Plano de Enfrentamento da Feminização da Aids e Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra Mulheres); iniciar e/ou consolidar a organização da atenção às ações de saúde introduzidas nos quatro anos anteriores, buscando a integralidade (climatério, queixas ginecológicas, saúde mental e gênero, reprodução humana assistida, mulheres em situação de prisão, mulheres negras, indígenas, mulher na terceira idade, lésbicas e bissexuais); e incorporar novos segmentos populacionais às políticas como forma de



assegurar os princípios da integralidade, equidade e universalidade preconizados no Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2008, p.79).

Apesar dos avanços das políticas públicas de saúde desde 2003, os dados são preocupantes e revelam os limites dessas políticas. Em 2012, foram registradas 63,9 mortes por 100 mil nascidos/vivos, segundo dados do *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*, de 2014 (BRASIL, 2015). Ressalta-se que a assistência ao parto não é homogênea em todo o Brasil. Para as mulheres da área rural, o parto domiciliar assistido por parteiras tradicionais é uma realidade recorrente. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentavam, em 2012, percentuais significativos de mortes de gestantes, acima da média nacional (72,1%, 70,3% e 67,2%, respectivamente). Outro dado preocupante refere-se às desigualdades quanto à raça das gestantes falecidas. No Brasil, a mortalidade de gestantes negras correspondia, em 2012, a 62,8% do total de mulheres mortas durante a gravidez e o puerpério, enquanto o percentual entre as mulheres brancas era equivalente a 34% (BRASIL, 2015, p.30). O Relatório Anual Socioeconômico das Mulheres, de 2014, ressalta que há margem para a redução da mortalidade materna, tendo em vista “que as causas obstétricas diretas, *relacionadas à gravidez e em grande medida evitáveis*, são as mais frequentes: foram 42,4 mortes por 100.000 nascidas/os vivas/os em 2011” (BRASIL, 2015, p.29; grifo nosso). Em 2012, segundo o mesmo Relatório, essas causas foram responsáveis por 66% da mortalidade materna no Brasil enquanto a hipertensão provocou 20,6% das mortes das gestantes (idem). As duas causas revelam o limite das políticas públicas da área de saúde, adotadas durante os últimos governos, e a necessidade de novos avanços nessa área.

Quanto à questão da educação, estatísticas de gênero apontam que a escolaridade das mulheres aumentou em relação à dos homens. Os dados pertencem à pesquisa realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) – intitulada Estatísticas de Gênero: Uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2014)<sup>9</sup>. Eles mostram que houve, em 2010, um

---

<sup>9</sup> A pesquisa foi realizada em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).





aumento de 9,8% da frequência escolar feminina no ensino médio quando comparado ao percentual observado no Censo de 2000. Constatou-se, também, um crescimento do contingente de mulheres entre os universitários de 18 a 24 anos no ensino superior em 2010. Os dados de 2010 mostram que as mulheres representavam um total de 57,1% do total de estudantes nesse nível de ensino. Para os autores da pesquisa do IBGE, outro fator importante para o aumento da escolaridade das mulheres foi a redução na proporção de adolescentes (entre 15 e 19 anos) com filhos. A gravidez precoce é apontada, na pesquisa, como um dos motivos pelos quais adolescentes interrompem os estudos e comprometem sua formação profissional.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi criado em 2008 e revisado em 2013, no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Nessa revisão do II Plano (2013-2015) (BRASIL, 2013), a SPM trata a educação como um dos eixos fundamentais para a construção de uma sociedade igualitária entre mulheres e homens. A Secretaria reconhece avanços nas taxas de matrícula nos níveis de ensino e no acesso das mulheres às oportunidades educacionais. No entanto, destaca “a persistência de graves desigualdades associadas à discriminação sexista, étnica e racial, à concentração de renda, à distribuição desigual de riqueza entre campo e cidade” (BRASIL, 2013, p.22). Nesse sentido, o Brasil não se mostrou capaz, ainda, de minimizar essas desigualdades, conforme recomenda o Comitê CEDAW, por meio de medidas destinadas à superação das disparidades no acesso à educação para meninas e mulheres, devido à sua raça, à sua etnia e à sua origem socioeconômica. “A taxa de analfabetismo das mulheres negras é o dobro da taxa das mulheres brancas e o acesso à educação das meninas e mulheres das áreas rurais é menor, em relação às que vivem nas áreas urbanas” (BRASIL, 2013, p.23). Para enfrentar a discriminação contra as mulheres, a Secretaria sugere mudanças na política educacional para consolidar “as perspectivas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geracional” (*idem*) e considera a escola como espaço importante na medida em que ela pode reproduzir desigualdades observadas na sociedade por meio dos seus



currículos, dos seus livros didáticos e das suas práticas desenvolvidas no ambiente das salas de aula.

No que diz respeito às oportunidades econômicas e políticas das mulheres, os dados mostram que o Brasil precisa buscar avanços nessa temática. Dados do *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* revelam que persistem, no mercado de trabalho, desigualdades geradas pelo sexo (BRASIL, 2015), que se somam às disparidades regionais e por grupos de idade. O Relatório mostra, também, que as desigualdades de raça persistem. Em 2012, a taxa de atividade das mulheres entre 16 e 59 anos era de 64,2% contra 86,2% dos homens. A taxa de atividade das mulheres negras, por sua vez, correspondia a 62,2%, pouco abaixo do percentual das mulheres em geral (64,2%). O mesmo Relatório destacou, também, a sobrecarga de trabalho das mulheres que acumulam as funções domésticas e revelou que o trabalho doméstico remunerado continua sendo uma das principais ocupações das mulheres – 92% do total de trabalhadores domésticos é formado por mulheres. Desse total, 63,4% é de mulheres negras (BRASIL, 2015). Mudanças jurídicas precisam ser destacadas como positivas no que se refere ao trabalho doméstico remunerado. É o caso, por exemplo, da Emenda Constitucional nº 72/2013, que estendeu, aos trabalhadores domésticos, direitos concedidos pela Constituição aos demais trabalhadores.

A participação política das mulheres é outro tema das recomendações do Comitê CEDAW. Ela envolve a atuação em diversas atividades:

[...] desde organizações da sociedade, passando pelos partidos políticos, até a ocupação de cargos e de mandatos eletivos no Estado, especialmente nos poderes legislativo e executivo e nas instâncias federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2008, p.115).

Como avanços, o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (BRASIL, 2015, p.44) destaca a Lei nº 12.034/2010, que obrigou os partidos políticos a destinarem, pelo menos, 30% das vagas às candidatas mulheres. Essa Lei estabeleceu, também, que 5% das receitas dos partidos, oriundas do Fundo Partidário, seja destinado “à participação política das mulheres e instituiu um tempo mínimo de difusão em rádio e televisão para incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política” (BRASIL, 2015, p.44). Os



números, no entanto, não são positivos, pois mostram que apenas 44 das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados são ocupadas por mulheres, ou 8,6% do total (SPOHR *et. al.*, 2016, p.432). Alexandre Spohr *et. al.* (2016, p.432) mostram que a existência das cotas não é suficiente para gerar maior participação das mulheres no parlamento brasileiro:

Com a análise da legislação, pode-se perceber que a combinação da lista aberta e o sistema de cotas específico do Brasil (sem sanções ou obrigação de registrar o número máximo de candidatos) não propiciam a participação de mulheres [...] (SPOHR *et. al.*, 2016, p.432).

Mesmo com a Lei nº 12.034/2010, não há mudanças substanciais nesse quadro. Luis Felipe Miguel (2000) já revelava ceticismo com relação às cotas em um artigo publicado antes da lei 12.034 de 2010. Para ele, “a valorização da participação política das mulheres não depende da eleição de mais parlamentares do sexo feminino” (MIGUEL, 2000, p.100), embora a presença obrigatória de mais candidatos possa servir como estímulo à formação de lideranças políticas femininas (*idem*). Mas os resultados eleitorais posteriores a lei de 2010 mostram que a existência de cotas não é suficiente para aumentar o engajamento político das mulheres na vida parlamentar brasileira. A participação política das mulheres também é menor, quando se considera o número de cargos de liderança dos partidos políticos com representação feminina no Congresso Nacional. Segundo o *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (BRASIL, 2015, p.46), “elas representavam, aproximadamente, 18% do quadro das executivas nacionais”. O Relatório destaca, no entanto, que existe um interesse maior das mulheres pelo direito de participar das decisões dos partidos políticos, expresso na “existência de instâncias de mulheres na quase totalidade dos partidos políticos com representação no Congresso (91,3%)” (BRASIL, 2015, p.46).

A participação das mulheres não é substantiva, também, no que se refere aos cargos dos mais altos níveis de gestão dos órgãos governamentais. Segundo o *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (BRASIL, 2015, p.44), as mulheres em cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS)



correspondiam a 39% do total em fevereiro de 2014, em média, contra 61% dos homens.

Esse conjunto de dados sobre a violência contra a mulher e sobre o acesso aos direitos sociais básicos de educação e saúde e às oportunidades econômicas e políticas revela avanços pontuais, mas persistem problemas sociais e culturais que impactam, ainda, a *compliance* do Estado brasileiro no que se refere ao conteúdo da CEDAW. Como ressalta Schöpp-Schilling (2007), para se ratificar um tratado sobre discriminação contra as mulheres é necessário um longo processo que envolve vontade política, visto que a ratificação de uma Convenção como a CEDAW implica desafiar padrões tradicionais pré-estabelecidos que subordinam as mulheres. Outro impasse pode estar na complexidade da estrutura política federal dos Estados-membros. Essa complexidade pode dificultar uma implementação consistente da Convenção.

É preciso ressaltar que houve, desde 2003 no Brasil, mudanças no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas destinadas ao combate à discriminação contra as mulheres e à realização dos seus direitos sociais básicos, como saúde e educação. Essas mudanças podem ser observadas, por exemplo, na criação e na consolidação institucional da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003. Simone R. Bohn (2010) destaca o avanço promovido no governo Lula (2003-2010) no que se refere ao fortalecimento institucional e orçamentário dessa Secretaria. A autora considera que ela não foi a primeira agência da burocracia federal dedicada à igualdade de gênero (BOHN, 2010, p.85). Antes dela, o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher era encarregado dos direitos das mulheres. Mas a SPM consolidou-se institucionalmente ao longo do governo Lula por estar vinculada ao Gabinete da Presidência da República, tendo *status* de ministério dentro da administração federal. Além disso, recebeu, durante esse governo, aportes de recursos destinados ao desenvolvimento das ações e projetos por ela promovidos e estabeleceu laços intensos com o movimento de mulheres, gerando uma cooperação relevante entre as partes – governo federal e sociedade civil (BOHN, 2010).



Assim, apesar das contribuições do Comitê e dos avanços promovidos nos últimos anos (sobretudo no período de 2003 a 2014), o Brasil não apresentou mudanças expressivas no que se refere aos aspectos culturais e ao combate a todas as formas de discriminação contra as mulheres. Confirma-se a abordagem de Oran Young (1989), apresentada na primeira seção deste artigo, segundo a qual regimes de Direitos Humanos dependem de uma mudança cultural e não apenas jurídica no interior dos Estados, produzindo, por consequência, reflexos no funcionamento desses regimes. Nesse sentido, a *compliance* do Estado brasileiro à CEDAW depende não apenas da continuidade das políticas públicas – afetada pela crise fiscal, pela mudança recente de governo após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e pela reorientação das prioridades de aplicação dos recursos públicos, que afetam áreas como saúde, educação e previdência social. A *compliance* depende, também, de uma mudança maior no conjunto de valores e práticas que orienta a ação dos agentes públicos e privados envolvidos na realização dos Direitos Humanos das mulheres. Isso explicaria as dificuldades dessa Convenção para se tornar mais efetiva no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No período pós-redemocratização, o Brasil assumiu compromissos internacionais de Direitos Humanos, ampliando e reforçando o universo dos Direitos fundamentais garantidos pelo Estado. Em 2003, foram criadas a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, a Secretaria Especial para a Promoção dos Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. Para Miranda (2014), a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres expressa o reconhecimento, por parte do governo brasileiro, da “necessidade de produção de políticas públicas específicas, coordenando e incentivando ações nos órgãos governamentais, com vistas à transversalidade de gênero” (MIRANDA, 2014, p.12).

A criação dessas Secretarias e o desenvolvimento de avanços na legislação e nas políticas públicas produzem resultados menos expressivos



quando confrontados com as práticas existentes na sociedade brasileira e com os dados sobre: a violência contra a mulher; as oportunidades econômicas e políticas a elas disponíveis; e o acesso aos direitos sociais básicos, como saúde e educação. O Brasil continua oscilando entre avanços em termos legais e institucionais e retrocessos práticos resultantes da lentidão das mudanças culturais que seriam capazes de limitar as diversas formas de discriminação contra a mulher. Ao mesmo tempo, o país apresenta dificuldades para produzir políticas públicas adequadas à realização dos direitos humanos das mulheres. Essas dificuldades aparecem, sobretudo, na efetivação de leis como a Maria da Penha, um dos mais importantes avanços jurídicos realizados na América Latina, mas que demanda a existência de uma justiça mais célere e de mecanismos efetivos de proteção às mulheres, que resolvem denunciar os abusos, a violência doméstica e a exploração sexual.

Em síntese, como o artigo procurou destacar, as mudanças necessárias não são apenas jurídicas ou políticas. Elas são, sobretudo, culturais e demandam um esforço contínuo de articulação, de fiscalização e de atuação dos movimentos sociais e das ONGs de mulheres. Somente com esse esforço será possível obter cada vez mais avanços na realização dos Direitos Humanos das mulheres no Brasil, conforme demonstram os exemplos práticos de avanços apresentados neste artigo, como a Lei Maria da Penha e a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

## **REFERÊNCIAS.**

ALI, Shaheen Sardar. *Conceptualising Islamic Law, CEDAW and Women's Human Rights in Plural Legal Settings: A Comparative Analysis of Application of CEDAW in Bangladesh, India and Pakistan*. Unifem-South Asia Regional Office, January, 2006.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: O caso da Secretaria de Políticas Para as Mulheres. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, 2010.

BUNCH, Charlotte. Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 486-498, nov., 1990.



BYRNES, Andrew. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women. In: HELLUM, Anne & AASEN, Henriette Sinding. *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 27-61.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008, 236 p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW*. 2010. Disponível em: [goo.gl/r3rm9x](http://goo.gl/r3rm9x); Acesso em: 29 de dezembro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/8fWW9q>. Acesso em: 04/07/2017.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, março de 2015, 181 p.

COOK, Rebecca J. Introduction: Women's International Human Rights Law: The Way Forward. In: COOK, R. (ed.). *Human Rights of Women: National and International Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

DAIRIAM, Shanthi. *Impact of the convention at the domestic level*. 2004. Disponível em: [goo.gl/P7k8kN](http://goo.gl/P7k8kN). Acesso em: 20 de abril de 2017.

DÍAZ, Capitolina. The CEDAW: How a Cold War Product Could Become a Key Instrument for Women's Rights in the Global Society. *XVII ISA World Congress of Sociology*, 2014.

DONNELLY, Jack. International Human Rights: A Regime Analysis. *International Organization*, v. 40, n. 3, p. 599-642, 1986.

EVATT, Elizabeth. Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW. *The George Washington International Law Review*, v. 34, n. 3, p. 515-553, 2002.

HELLUM, Anne & AASEN, Henriette Sinding. Introduction. In: HELLUM, Anne & AASEN, Henriette Sinding. *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 1-24.



IBGE. *Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/PYhCyQ>. Acesso em: 04/07/2017. KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

MERRY, Sally Engle. *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, 2000.

MIRANDA, C. M. Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil e no Canadá. *Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Brasília: ABCP, 2014, p. 1-15.

OHCHR. *Status Of Ratification Interactive Dashboard*. 2016. Disponível em: <http://indicators.ohchr.org>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.

PIMENTEL, Sílvia. Education and Legal Literacy. In: SCHÖPP-SCHILLING, Hanna Beate e FLINTERMAN, Cees. (eds.). *The Circle of Empowerment: Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York: Feminist Press at the City University of New York, 2007, 410 p.

PIMENTEL, Sílvia Carlos da Silva; PIOVESAN, Flávia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Porto Alegre: Lumen Juris Editora, 2011.

RIGGIN, Jessica. The Potential Impact of CEDAW Ratification on U.S. Employment

Discrimination Law: Lessons From Canada. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 42, n. 2, p. 541-611, 2011.

SCHÖPP-SCHILLING, Hanna Beate. The Nature and Scope of the Convention. In: SCHÖPP-SCHILLING, Hanna Beate e FLINTERMAN, Cees. (eds.). *The Circle of Empowerment: Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. New York: Feminist Press at the City University of New York, 2007, 410 p.





SHIN, Heisoo. *CEDAW and Women's Human Rights: Achievements and Obstacles*. Paper presented at Human Rights Law's Annual Conference. Human Rights 2004: The Year in Review. Castan Center for Human Rights, Law's Annual Conference. Monash University, 3 December 2004.

SPOHR, Alexandre Piffero; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel; OLIVEIRA, Joana Oliveira de. Participação política de mulheres na América Latina: O impacto de cotas e de lista fechada. *Estudos Feministas*, v. 24, n. 2, p. 417-441, 2016.

UNITED NATIONS. *Report on the working methods of the human rights treaty bodies relating to the state party reporting process*. 2011. Disponível em: [http://www.bayefsky.com/methods/hri\\_icm\\_2011\\_4.pdf](http://www.bayefsky.com/methods/hri_icm_2011_4.pdf). Acesso em: 20 de abril de 2017.

UN WOMEN. *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations>; Acesso em: 20 de abril de 2017.

VERDIRAME, Guglielmo. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

YOUNG, Oran R. *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

WAISELFISZ J.J. *Mapa da violência 2015*. Homicídio de mulheres no Brasil.. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/4IMkbA>. Acesso em: 04/07/2017.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

YOUNG, Oran R. *International Cooperation – Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 23 de agosto de 2017.**



## **MENSURANDO EMPODERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ÍNDICES DE DESIGUALDADE DE GÊNERO PROPOSTOS PELO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**

**MANUELLA RIANE AZEVEDO DONATO**

Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)  
Professora no Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA)

**RESUMO:** A progressiva incorporação da concepção de empoderamento às políticas para mulheres promovidas pelas agências internacionais de desenvolvimento parece afastar-se de abordagens feministas que defendem o empoderamento como pilar fundamental para a transformação das relações de gênero. Nesse contexto, a mensuração quantificável de resultados políticos apresenta-se como estratégia de operacionalização de conceitos tão complexos como o de empoderamento por parte de organizações internacionais. O objetivo deste trabalho é analisar como é utilizada a concepção de empoderamento para medir as desigualdades de gênero nos índices globais propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Empoderamento; Índices; PNUD.

## **MEASURING EMPOWERMENT: AN ANALYSIS OF GENDER INEQUALITY INDICES PROPOSED BY UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME**

**ABSTRACT:** The progressive incorporation of the concept of empowerment into women's policies promoted by international agencies for development seems to distance itself from feminist approaches that defend empowerment as a fundamental pillar for the transformation of gender relations. In that context, using quantifiable measurements of policy outcomes is presented as a strategy for operationalizing concepts as complex as empowerment by international organizations. The purpose of this article is to analyze how the concept of empowerment is used to measure gender inequalities in the global indices proposed by United Nations Development Programme.

**KEYWORDS:** Empowerment; Indices; UNDP.



## Introdução

Este trabalho parte da percepção de que a ampliação do uso do conceito de empoderamento por parte de organismos políticos nacionais e internacionais parece se afastar de abordagens feministas que defendem tal conceito como pilar fundamental para a transformação das relações de gênero.

A partir da observação da crescente influência da política internacional para o desenvolvimento de políticas públicas nacionais e, nesse contexto, a relevância dada a *rankings* propostos por agências internacionais para a avaliação dos progressos realizados pelos Estados, busca-se compreender de que maneira um conceito tão complexo como o de empoderamento tem sido utilizado para o monitoramento das políticas implementadas.

Identifica-se que os índices propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) figuram como as principais referências internacionais na mensuração das desigualdades de gênero e empoderamento das mulheres. São eles o *Gender-related Development Index* (GDI), o *Gender Empowerment Measure* (GEM) e o *Gender Inequality Index* (GII)<sup>1</sup>.

Assim, com o objetivo de compreender de que maneira o PNUD utiliza a concepção de empoderamento para medir as desigualdades de gênero, busca-se, primeiramente, apresentar diferentes perspectivas feministas sobre o conceito de poder, entre as quais a concepção de poder como empoderamento, para então percorrer a trajetória de incorporação do conceito de empoderamento às discussões internacionais sobre direitos das mulheres, gênero e desenvolvimento. Em seguida, identifica-se quais são os elementos utilizados para a composição dos índices de desigualdade de gênero no que se refere a empoderamento. E, por fim, são analisadas as limitações apontadas aos índices de desigualdades de gênero propostos pelo PNUD, quanto à mensuração do empoderamento das mulheres.

Dessa forma, espera-se contribuir para o debate acerca dos limites e possibilidades da incorporação de concepções feministas no âmbito tradicional da política internacional.

---

<sup>1</sup> São utilizadas as nomenclaturas em inglês, em função da falta de uniformidade encontrada com relação às traduções dos referidos índices, mesmo nas fontes oficiais do PNUD.



### Perspectivas feministas sobre o conceito de poder

O conceito de poder aparece na teoria feminista, explícita ou implicitamente, sob três formas distintas: *poder como recurso*, *poder como dominação* e *poder como empoderamento* (ALLEN, 1998). Essa classificação se divide em *poder sobre*, *poder para*, ou uma utilização integrada de ambas (SQUIRES, 1999). O *poder como recurso* e *poder como dominação* são compreendidos como formas de *poder sobre*, do ponto de vista individual e estrutural, respectivamente. No que se refere à categoria de *poder para*, na qual se enquadraria o *poder como empoderamento*, Vázquez (2013b) propõe duas vertentes de análise, quais sejam *poder como cuidado* e *poder como liberdade feminina*. A partir dessas denominações é possível analisar as formas pelas quais as diferentes correntes do feminismo<sup>2</sup> compreendem e utilizam a noção de poder.

A ideia do *poder como recurso* está presente nas teorias feministas liberais e, nessa perspectiva, o poder é entendido como um bem social fundamental. Portanto, o enfoque dado na análise do poder é sobre sua distribuição entre os membros da sociedade, particularmente na medida em que as mulheres acessam esse recurso, em comparação aos homens. No âmbito das políticas públicas, essa é uma abordagem bastante disseminada, dada a sua natureza mensurável e voltada à resolução de problemas. Um exemplo dessa abordagem é o entendimento de que a distribuição de assentos políticos de forma equitativa entre homens e mulheres funciona como uma maneira de distribuir o poder de forma justa em uma dada instituição política (VÁZQUEZ, 2013b).

Enquanto para as feministas liberais o poder é um recurso que deve ser distribuído para garantir uma forma de justiça, as feministas radicais<sup>3</sup> defendem

---

<sup>2</sup> Vale destacar que a agenda feminista é marcada por tensões que refletem não somente diferentes abordagens teóricas mas também relações marcadas por posições desiguais de poder. Sobre a trajetória histórica dos movimentos teóricos e políticos do feminismo, ver Kroløkke e Sørensen (2006).

<sup>3</sup> A distinção entre feminismo radical, feminismo liberal e feminismo marxista diz respeito a correntes teóricas clássicas do feminismo.



que somente é possível haver justiça pondo fim aos processos de dominação. Nessa perspectiva, o poder, que é entendido como dominação, apresenta-se como um fenômeno sistêmico não desejável, que representa a estrutura masculina dominante, ou seja, o patriarcado. Vázquez (2013a) afirma que é possível identificar atualmente uma forte influência dessa abordagem em certos movimentos feministas e, em alguns casos, na legislação vigente. Um exemplo disso é a Lei de Violência de Gênero da Espanha, que considera todo casal heterossexual como um ambiente de potencial dominação masculina e, por isso, qualquer ato violento de um homem contra uma mulher em relação conjugal deve ser punido como violência de gênero. Nesse sentido, as mulheres são entendidas como uma categoria universal de pessoas oprimidas pelo sistema de dominação patriarcal.

O feminismo socialista também se utiliza da abordagem do *poder como dominação*. De forma geral, há divergências com as feministas radicais em torno do conceito de patriarcado, sobre em que medida ele regula todas as relações sociais ou atua articuladamente com o capitalismo. Essa discussão remete ao entendimento sobre a forma com que o poder opera, entre uma base econômica ou simbólica e cultural (VÁZQUEZ, 2013b).

Embora a abordagem de *poder sobre*, que pressupõe o entendimento do *poder como recurso* ou *como dominação*, tenha ocupado um lugar hegemônico nas análises feministas, é possível identificar elaborações teóricas que buscam um paradigma alternativo de poder, com vistas à construção de relações políticas a partir de uma base feminista. A ideia de *poder como cuidado* refere-se às abordagens que defendem a reelaboração do conceito de poder a partir das experiências das mulheres, e coloca-se como um desafio epistemológico e prático aos vieses androcêntricos da teoria política (VÁZQUEZ, 2013b). As experiências das mulheres poderiam conduzir ao desenvolvimento de outros formatos de liderança, por exemplo, ou mesmo trazer a lógica do âmbito da reprodução para as esferas da produtividade. Trata-se, portanto, de um entendimento de poder como capacidade de transformação de realidades (HARTSOCK, 1983).

O *poder como liberdade feminina* baseia-se na concepção de *poder para* como um significante vazio, que deve ser desenvolvido a partir das relações



entre as mulheres e de suas experiências. Trata-se de uma perspectiva amplamente presente em grupos feministas exclusivos para mulheres e que buscam construir uma esfera pública alternativa baseada nas relações femininas e livres das normas e categorias androcêntricas. Vázquez (2013b) atribui a Hannah Arendt uma importante influência nessa abordagem, a partir da sua concepção de poder como a habilidade de atuar conjuntamente, de forma não-instrumental e oposta à violência. O *poder como liberdade feminina* não se trata de um fenômeno sistêmico ou individual, mas de um processo relacional. O relacionamento interpessoal de confiança mútua tem, assim, consequências políticas e permite a construção de uma identidade, bem como o estabelecimento de novas bases epistemológicas necessárias para o empoderamento.

As abordagens apresentadas são desenvolvidas sobretudo no marco da segunda onda do feminismo. Durante a década de 1970, poder figurou como categoria central para a teoria feminista radical. Ao longo da década de 1980, é possível observar duas grandes tendências: por um lado, algumas correntes rejeitavam a noção de poder como um todo; por outro lado, identifica-se uma mudança no debate de poder para o enfoque sobre justiça, com maior atenção a temas relacionados a igualdades e diferenças, esfera pública, redistribuição e reconhecimento<sup>4</sup>. Com a emergência da terceira onda do feminismo, as categorias de poder foram revisitadas e receberam contribuições a partir das correntes estabelecidas.

O principal desafio apresentado à concepção de *poder como recurso* trata-se da reificação do poder, que parece induzir a uma percepção estática sobre ele, sem considerar o contexto estrutural e as relações específicas em que foi produzido. Além disso, a esfera pública aparece, nessa abordagem, como um lugar neutro a partir do qual é possível regular as condições vivenciadas pelas mulheres, o que demonstra um excessivo otimismo com relação à estrutura de cidadania (VÁZQUEZ, 2013b).

---

<sup>4</sup> Sobre a perspectiva de justiça com base em reconhecimento e redistribuição, ver Fraser (2002; 2006).



A ideia de *poder como dominação* e o próprio conceito de patriarcado foram criticados por subestimar o papel de agência e atribuir às mulheres um lugar essencializado e vitimizado, sem uma aparente proposta de transformação. Com base nisso, o conceito de patriarcado é retomado não como uma constante histórica, mas como um conjunto de instituições e estruturas que remete a um sistema de relações sociais articulado com o capitalismo e o racismo. Essa concepção sistêmica propõe pensar nas intersecções entre os diferentes eixos de subordinação e também sobre a posição dominante que algumas mulheres podem ter sobre outras, ou mesmo sobre alguns homens. Nesse sentido, as abordagens feministas pós-coloniais destacam-se como a corrente teórica que retoma explicitamente o marco metateórico do poder para tratar da situação das mulheres. Entre suas contribuições, apontaram as feministas brancas do Norte global como sujeitos dominantes e trouxeram novas categorias para pensar a dominação, a exemplo do conceito de subalternidade. Esta é uma concepção que propõe pensar a dominação epistêmica juntamente com a exploração material, ao mesmo tempo em que busca desnaturalizar a suposta homogeneidade das mulheres do Sul global, que convencionalmente ocupam o lugar do “outro” na teoria feminista hegemônica, construída a partir do sujeito dominante (LUGONES, 2008; SPIVAK; 2010).

Além disso, os feminismos pós-coloniais conectaram as perspectivas de *poder sobre* e *poder para*, por meio da identificação de formas de resistência à subalternidade. Nesse sentido, desafiam as concepções ocidentais de um sujeito político racional e de identidade fixada e, no que se refere à abordagem de *poder como liberdade feminina*, desconstruem a perspectiva ocidental que vincula a ideia de agência à liberdade do sujeito. Vale ressaltar, contudo, que os principais desafios à concepção de *poder como liberdade feminina* foram apresentados pelos estudos sobre performatividade de gênero, de Judith Butler (2009).

Entre as contribuições em torno da abordagem de *poder como cuidado*, destaca-se a crítica de que ela subestima o impacto do *poder sobre*, ao considerar que as práticas de cuidado e as relações entre as mulheres podem ser suficientes, sem necessariamente recorrer a instrumentos que reconheçam e subvertam a dominação (VÁZQUEZ 2013a). Nesse sentido, a noção de empoderamento passa a ser utilizada pelas feministas do Sul Global como uma



noção de poder que dialoga com a ideia do *poder como cuidado* e tem na experiência reprodutiva uma base para a ação política. Dessa forma, o empoderamento das mulheres é considerado como um processo que diz respeito tanto a agência individual – ainda que baseada em experiências coletivas – quanto a transformação social, e envolve elementos culturais, ambientais, sociais, econômicos e políticos.

O conceito de empoderamento ganha espaço tanto como uma perspectiva feminista de poder que integra a práxis de movimentos organizados, bem como do ponto de vista de análises teóricas, a partir de diferentes abordagens. Nesse contexto, a categoria de empoderamento passa a ser amplamente utilizada nos discursos relacionados à agenda de gênero e desenvolvimento (SARDENBERG, 2009a). Nas seções que seguem, busca-se compreender em que medida a tendência de incorporação da noção de empoderamento das mulheres na política internacional de desenvolvimento aproxima-se ou afasta-se da discussão feminista em torno das diferentes concepções de poder.

### **Sobre a utilização da concepção de empoderamento**

O ponto de partida para esta discussão em torno da utilização da concepção de empoderamento ancora-se na diversidade de significados atribuídos a este importante elemento do pensamento feminista, quando transferido para as esferas institucionais. A utilização disseminada do conceito de empoderamento como resultado a ser atingido pelas políticas públicas amplia-se sobretudo no âmbito dos discursos de desenvolvimento.

Isso significa que assim como conceitos cunhados pelo feminismo, como gênero, por exemplo, têm sido apropriados e ressignificados no discurso de desenvolvimento, as agendas e conceitos de desenvolvimento têm também permeado o pensamento feminista sobre empoderamento das mulheres, tornando difícil definir uma linha entre os dois (SARDENBERG, 2009a, p.5)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Texto original: “This means that just as feminist-coined concepts, such as ‘gender’ for instance, have been appropriated and re-signified in development discourse, so too development agendas and concepts have permeated feminist thinking about women’s empowerment, making it difficult to draw the line between the two”.





Como consequência da apropriação do termo empoderamento por diversos atores políticos, entre os quais não há um consenso estabelecido sobre seu entendimento, percebe-se a adoção de diferentes significados a partir de seu uso de forma indiscriminada. Como afirma Srilatha Batliwala (1994, p.1), empoderamento “é um dos termos mais amplamente utilizados no léxico do desenvolvimento, significando coisas diferentes para pessoas diferentes – ou, o que é mais perigoso – todas as coisas para todas as pessoas”<sup>6</sup>.

Nem mesmo entre as diferentes agências de cooperação internacional existe consenso quanto ao que seja empoderamento, tampouco no que se refere aos processos e ações que, de fato, contribuem para tanto, e quais indicadores nos instrumentam melhor na mensuração e avaliação desse processo em instâncias específicas (SARDENBERG, 2009b, p.1).

Há uma certa desconfiança em relação ao uso da expressão empoderamento, segundo Cecília Sardenberg (2009a), em especial por parte de feministas latino-americanas. Isso ocorre justamente em função da apropriação do conceito por parte de agências e organizações internacionais, bem como por governos nacionais e locais, com o intuito de legitimar suas práticas e políticas “que, em uma perspectiva feminista, estão longe de ser realmente empoderadoras para as mulheres” (SARDENBERG, 2009a, p.4)<sup>7</sup>.

Embora sejam diversas as correntes feministas e, portanto, também diversas as concepções feministas acerca de empoderamento das mulheres, entende-se que é possível identificar alguns elementos que permitem distinguir as abordagens feministas em torno da noção de empoderamento. Nesse sentido, Sardenberg (2009a) identifica duas grandes abordagens conceituais sobre empoderamento, definidas como empoderamento liberal e empoderamento libertador<sup>8</sup>.

A abordagem liberal concebe o empoderamento das mulheres como um instrumento para o desenvolvimento, algo que contribui para alcançar suas prioridades de, por exemplo, redução da pobreza ou fortalecimento da democracia. Portanto, o foco do empoderamento na perspectiva liberal é o

---

<sup>6</sup> Texto original: “is one of the most loosely-used terms in the development lexicon, meaning different things to different people – or, more dangerously, all things to all people”.

<sup>7</sup> Texto original: “that, from a feminist perspective, are far from being really empowering for women”.

<sup>8</sup> Tradução livre de *liberal empowerment* e *liberating empowerment*, respectivamente.



aspecto instrumental, de caráter técnico, que supostamente pode ser ensinado em cursos de formação, cada vez mais disseminados no formato das chamadas capacitações. Para Sardenberg (2009a), essa abordagem despolitiza o processo de empoderamento, na medida em que afasta de sua concepção as relações de poder.

Já para a abordagem do empoderamento libertador, as relações de poder constituem-se como elemento fundamental. Nessa perspectiva, o empoderamento diz respeito ao processo de construção de autonomia e autodeterminação das mulheres, bem como ao enfrentamento do patriarcado.

Assim, empoderamento é simultaneamente um instrumento para transformação social e um fim em si mesmo, já que requer a libertação das mulheres das correntes da opressão de gênero. Desse modo, embora feministas também busquem acabar com a pobreza, com as guerras, e construir estados democráticos, nessa perspectiva feminista o maior objetivo do empoderamento das mulheres é questionar, desestabilizar e eventualmente transformar a ordem de gênero da dominação patriarcal (SARDENBERG, 2009a, p.5-6)<sup>9</sup>.

A concepção do empoderamento libertador dialoga de maneira próxima com abordagens feministas latino-americanas. Estas, ao mesmo tempo em que reconhecem a importância do processo individual de empoderamento das mulheres, destacam o papel central da organização coletiva para a transformação das relações de poder (SARDENBERG, 2009a).

O questionamento das relações de poder estabelecidas e a construção de novas relações e formas de poder, está, portanto, na base da concepção feminista sobre empoderamento. Nesse sentido, o poder diz respeito à possibilidade de as mulheres tomarem decisões sobre suas próprias vidas, livres de opressões. Não se trata, portanto, de simplesmente redistribuir o poder dentro da estrutura existente, mas de transformar a própria estrutura.

---

<sup>9</sup> Texto original: "Thus empowerment is simultaneously an instrument for social transformation and an end in and of itself, as it entails women's liberation from the chains of gender oppression. Thus, though feminists also aspire to end poverty, wars, and build democratic states, in this feminist perspective the major objective of women's empowerment is to question, destabilise and eventually transform the gender order of patriarchal domination".



## **Incorporação do conceito de empoderamento às discussões internacionais sobre mulheres, gênero e desenvolvimento**

O ano de 1975 foi declarado pela ONU como o Ano Internacional das Mulheres, e inaugurou a Década das Nações Unidas para as Mulheres, entre 1976 e 1985. Durante esse período, houve uma ampliação do debate sobre as desigualdades existentes entre homens e mulheres em todo o mundo e diversas pesquisas apontaram a necessidade de criação de mecanismos nacionais e internacionais de promoção das condições de vida das mulheres (TINKER; JAQUETE, 1987).

Entre as perspectivas teóricas e políticas presentes nas discussões acerca das desigualdades entre mulheres e homens na década de 1970, ganha força a abordagem que tem como enfoque a inserção das mulheres no campo do desenvolvimento, conhecida como Mulheres em Desenvolvimento (MED). A MED questiona a exclusão das mulheres dos processos de desenvolvimento, mais precisamente dos benefícios que deveriam decorrer dos avanços em termos de desenvolvimento econômico. Isso ocorre em função da invisibilização das mulheres como protagonistas do desenvolvimento, resultante, em grande medida, de sua marginalização dos processos produtivos (KABEER, 2003; SANTOS, 2014).

De acordo com Moser (1989), pode-se identificar cinco enfoques principais na implementação de políticas e projetos no campo do desenvolvimento voltados às mulheres, quais sejam: bem-estar, equidade, antipobreza, eficiência e empoderamento.

Nas estratégias de bem-estar levadas a cabo na década de 1950, quando os projetos de desenvolvimento se davam principalmente por meio de financiamento de obras de infraestrutura e capacidades produtivas, as mulheres eram vistas como mães e integrantes de grupos vulneráveis. Nessa perspectiva, as mulheres têm um papel reprodutor e de cuidado, sendo, portanto, as receptoras passivas do desenvolvimento, e não partes integrantes de sua constituição. Assim, as políticas e projetos para as mulheres eram voltados à capacitação em questões de nutrição e saúde, com destaque para as funções domésticas (ZABALA, 2006).



Na década de 1970, destaca-se a adoção das estratégias de equidade e antipobreza, cuja principal contribuição é o reconhecimento e a visibilização do papel produtivo das mulheres como participantes do desenvolvimento e de sua importância para a superação da pobreza nos países do chamado Terceiro Mundo. Enquanto a estratégia de equidade está voltada a todas as mulheres de forma geral, com ênfase na educação e capacitação, a estratégia antipobreza centra-se nas mulheres em situação de pobreza, e atua a fim de gerar renda. Nesse contexto, vai sendo produzida uma mudança de perspectiva sobre a equidade, que deixa de ser um fim em si mesmo, para ser entendida como um meio para a eficiência (ZABALA, 2006).

Dessa maneira, a estratégia de eficiência percebe as mulheres como “*un recurso infrautilizado*” (ZABALA, 2006, p.12) importante para o processo de desenvolvimento. Vale salientar que tal enfoque é desenvolvido em um contexto de ajuste estrutural, no qual se busca reduzir os gastos do Estado. Assim, ao mesmo tempo em que se fomenta a participação das mulheres em um mercado de trabalho cada vez mais deteriorado, também se sobrecarrega o papel de cuidado doméstico, na medida em que os serviços sociais estatais vão sendo reduzidos.

É possível questionar em que medida as diferentes abordagens contribuem para a inclusão da igualdade de gênero como elemento fundamental do desenvolvimento. Nesse sentido, as perspectivas de empoderamento e desenvolvimento humano se somam como contribuições valiosas à agenda de desenvolvimento. Ainda que a ideia de empoderamento tenha sido adotada e adaptada pelas agências internacionais de forma diversa das perspectivas propostas pelos movimentos feministas, seus elementos de mobilização e agência, junto com a ideia de desenvolvimento humano, contribuíram para um enfoque menos utilitário e mais centrado nas pessoas (ZABALA, 2006).

Em meados da década de 1980, consolida-se a abordagem Gênero e Desenvolvimento (GED), que trata de avançar nas discussões sobre a relação entre as mulheres e o desenvolvimento, a partir de uma perspectiva feminista de gênero, que questiona as relações desiguais de poder entre homens e mulheres. Fortemente influenciada pelo enfoque de empoderamento, a GED “vê as mulheres como agentes de mudança no processo de desenvolvimento e salienta



a importância da organização/mobilização feminina para a conquista de direitos” (SANTOS, 2014, p.31). Além disso, a GED problematiza a hierarquia existente entre as esferas produtiva e reprodutiva, bem como a divisão sexual do trabalho, e enfatiza a necessidade da participação do Estado na promoção de políticas públicas voltadas ao empoderamento das mulheres e a consequente transformação das relações de gênero.

É no contexto de fortalecimento da GED que ocorre a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Pequim, promovida pelas Nações Unidas em 1995. Na conferência, a transversalização de gênero<sup>10</sup> foi reconhecida como estratégia para a efetividade das políticas, e o empoderamento das mulheres, como objetivo que permite a transformação das relações de gênero (ZABALA, 2006). Apesar dos compromissos assumidos em Pequim, a abordagem GED encontra resistências para sua adoção por parte dos governos nacionais, bem como de agências internacionais. Nesse sentido, percebe-se uma tendência de instrumentalização<sup>11</sup> dos conceitos de gênero e empoderamento, de forma a aproximá-los aos enfoques de eficiência (SANTOS, 2014).

Diante do argumento de que a incorporação do conceito de empoderamento aos discursos das políticas de desenvolvimento resulta no afastamento das perspectivas dos movimentos feministas (KABEER, 2001), busca-se, nas seguintes seções, identificar os elementos utilizados para a composição dos índices de desigualdade de gênero propostos pelo PNUD, a fim de analisar suas contribuições e limitações no que diz respeito à mensuração do empoderamento das mulheres a partir de uma perspectiva feminista.

### **Elementos utilizados para a composição dos índices de desigualdade de gênero**

---

<sup>10</sup> A transversalização de gênero “é uma estratégia para enfrentamento das desigualdades entre mulheres e homens na dimensão integrativa de implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais com o objetivo da equidade de gênero” (SANTOS, 2014, p.32).

<sup>11</sup> Sobre a apropriação da agenda feminista pelas instituições internacionais, ver Fraser (2009).



A construção de índices globais referentes às desigualdades de gênero apresenta-se como importante esforço no âmbito das políticas internacionais de desenvolvimento, porque propõe aferir lacunas existentes quanto a equidade de gênero de forma comparativa entre países, bem como avaliar avanços e obstáculos na elaboração e implementação de políticas adotadas ao redor do mundo. De acordo com Charmes e Wieringa (2003), os índices propostos pelo PNUD na década de 1990 surgem como os principais instrumentos construídos para o monitoramento de progressos no âmbito da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres em escala mundial.

No entanto, a tradução dos conceitos de gênero, poder e empoderamento em processos mensuráveis constitui-se como desafio para instrumentos dessa natureza. Enquanto reconhece-se, por um lado, o impacto relevante que teve a criação desses índices, tanto na produção acadêmica, quanto no âmbito das políticas públicas (SCHULLER, 2006), por outro lado aponta-se a existência de muitas críticas devido a suas limitações conceituais e metodológicas (CHARMES; WIERINGA, 2003; PERMANYER, 2013).

Nesta seção serão apresentados os índices lançados em 1995, o GDI e o GEM, bem como o índice que os substituiu a partir de 2010, o GII, resultante das críticas apresentadas aos primeiros. O objetivo é identificar as dimensões que foram consideradas para a elaboração dos índices propostos pelo PNUD para avaliar a situação global acerca das disparidades de gênero, com foco nos indicadores de empoderamento.

#### *Gender-related Development Index*

O GDI foi elaborado pelos economistas Sudhir Anand e Amartya Sen a partir das críticas feitas ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por este não levar em consideração as desigualdades existentes entre os grupos populacionais. A ideia central do GDI foi, portanto, gerar uma penalização do IDH quando houvesse disparidades de gênero em qualquer das três dimensões consideradas para sua medição, com base no argumento de que as desigualdades de gênero afetam o nível de bem-estar de um país de forma geral (BARDHAN; KLASSEN, 2000).

Assim, quanto maior fosse a lacuna identificada entre mulheres e homens



no que se refere aos indicadores de expectativa de vida, educação e renda, maior seria a diferença entre o GDI e o IDH. Por isso, o GDI não deve ser interpretado de forma independente do IDH, mas como o IDH descontado pelas desigualdades de gênero existentes, demonstrando, dessa forma, a perda de desenvolvimento humano resultante dessas inequidades.

*Gender Empowerment Measure*

A proposta do GEM, o segundo índice apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1995, era avaliar em que medida as mulheres logram participar ativamente da vida política e econômica e fazer parte dos processos de tomada de decisões. Dessa maneira, enquanto o GDI tem como enfoque a expansão de capacidades, o GEM “está preocupado com o uso daquelas capacidades para obter vantagens nas oportunidades da vida” (UNDP, 1995, p.73)<sup>12</sup>.

As variáveis sobre as quais o GEM constrói sua medida de empoderamento das mulheres baseiam-se na participação política, econômica e profissional, com o intuito de “definir o quanto as mulheres têm sido empoderadas ou emancipadas para participar nos diversos aspectos da vida pública em comparação com os homens” (UNDP, 1995, p.73)<sup>13</sup>.

Embora a participação das mulheres possa ser analisada em diversas esferas, o PNUD (1995) justifica a escolha das variáveis com base na disponibilidade de dados, e reconhece que muitos aspectos relevantes do empoderamento das mulheres não são integrados ao GEM, especialmente do âmbito doméstico, da vida comunitária e áreas rurais. A avaliação global do empoderamento das mulheres proposta pelo GEM é, portanto, realizada a partir de três indicadores: i) acesso a renda, ii) oportunidades profissionais e participação em decisões econômicas e iii) oportunidades políticas e participação em decisões políticas.

O indicador de acesso a renda busca demonstrar a existência de poder sobre recursos econômicos, e é mensurado a partir da renda *per capita*

---

<sup>12</sup> Texto original: “is concerned with the use of those capabilities to take advantage of the opportunities of life”.

<sup>13</sup> Texto original: “to determine how much women have been empowered or enfranchised to take part in different aspects of public life in comparison with men”.



desagregada por sexo. Diferente da variável de renda proposta no GDI, cuja relevância diz respeito à contribuição direta para o desenvolvimento humano a partir da redução da pobreza e seus desdobramentos, no GEM a renda é analisada como fonte de poder, partindo-se do pressuposto de que permite às mulheres maior autonomia para fazer escolhas (UNDP, 1995).

O indicador de oportunidades profissionais e participação em decisões econômicas baseia-se no desempenho por mulheres de trabalhos classificados como profissionais, técnicos, administrativos ou gerenciais. Enquanto os trabalhos classificados como profissionais ou técnicos são entendidos como oportunidades de desenvolvimento de carreira, os trabalhos administrativos ou gerenciais representam uma maior aproximação de processos decisórios (UNDP, 1995).

O indicador de oportunidades políticas e participação em decisões políticas é avaliado pela variável de representação das mulheres no parlamento, medida pela proporcionalidade dos assentos ocupados na esfera nacional. De acordo com o PNUD (1995), um dos melhores indicadores para avaliar a participação política das mulheres seria a proporcionalidade da representação nos organismos locais, na esfera municipal; no entanto, muitos países não dispõem de dados dessa natureza, o que inviabilizaria tal medida.

Os três indicadores em que se baseia o GEM são valorados de forma equitativa para a constituição do índice, que buscou, dessa forma, avaliar resultados sobre participação política e econômica das mulheres, e dar indicações “do quanto as mulheres estão empoderadas nessas esferas em diferentes países” (UNDP, 1995, p.72)<sup>14</sup>.

A disponibilidade, bem como o refinamento, dos dados para a constituição dos indicadores é apontada como uma necessidade para a expansão da cobertura nas três dimensões utilizadas para a formulação do GEM, que em seu primeiro ano foi avaliado para 116 países (UNDP, 1995).

Ao longo dos quinze anos que seguem ao seu lançamento, o GEM assim como o GDI foram temas de discussões políticas e acadêmicas, a partir das quais foram levantadas críticas relevantes quanto a seus aspectos

---

<sup>14</sup> Texto original: “of how much women are empowered in these spheres in different countries”.





metodológicos e constitutivos. Esse processo foi fomentado pelo próprio PNUD com a realização de uma série de reuniões de grupos de *experts* organizadas com o objetivo de reformar o GDI e o GEM (BETETA, 2006) e culminou em 2010 com o lançamento do GII no Relatório de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2010).

#### *Gender Inequality Index*

O GII foi formulado no intuito de superar as principais limitações apontadas ao GDI e ao GEM. Para isso, foram propostas novas dimensões que permitissem avaliar as desigualdades de gênero, bem como um novo formato para integrar informações multidimensionais de maneira que possibilitasse uma utilização comparativa entre as performances dos diferentes países ao longo do tempo (PERMANYER, 2013).

Foram definidas três dimensões para a formulação do GII, levando em consideração as possibilidades e limitações existentes quanto à relevância dos dados disponíveis e sua abrangência em termos de cobertura geográfica. Assim, quando de seu lançamento em 2010, o GII foi calculado para 138 países, com base em três dimensões: saúde reprodutiva, mercado de trabalho e empoderamento (KLASEN; SCHULLER, 2011; PERMANYER, 2013).

A saúde reprodutiva foi incluída pela primeira vez como uma dimensão constituinte dos índices de desenvolvimento e desigualdade de gênero propostos até então. Os indicadores utilizados para avaliar essa dimensão são as taxas de mortalidade materna e de fertilidade das adolescentes. Enquanto a primeira é medida pelo número de mortes de mulheres a cada 100.000 nascimentos, a última refere-se ao número de nascimentos por cada 1.000 mulheres em idade entre 15 e 19 anos (PERMANYER, 2013; UNDP, 2010).

De acordo com o PNUD (2010), uma taxa de mortalidade materna reduzida é uma indicação consistente da situação das mulheres em uma sociedade, posto que há um baixo risco de morte durante o parto quando existe um contexto em que o serviço à saúde da mulher é de qualidade, assim como outros elementos fundamentais, como educação básica, nutrição e habitação.

Já a taxa de fertilidade das adolescentes pode refletir as dificuldades de acesso a educação básica, a serviços de saúde sexual e planejamento



reprodutivo, entre outras barreiras para a garantia de direitos. Para o PNUD (2010), está associada a riscos maiores para a saúde da mulher adolescente, além de dificultar seu acesso à educação e a inserção qualificada no mercado de trabalho.

Uma segunda dimensão considerada para o GII é a participação no mercado de trabalho. Entendida como importante variável para avaliar as desigualdades de gênero, refere-se à participação da população ativa de mulheres, que inclui aquelas que estão empregadas e aquelas que estão desempregadas em busca de emprego. A participação das mulheres no mercado de trabalho é incorporada ao GII em substituição às medidas de acesso a renda utilizadas no GDI e no GEM, por haver recebido muitas críticas como uma variável problemática (PERMANYER, 2013).

O PNUD (2010) reconhece que o novo indicador adotado também apresenta limitações importantes, principalmente quanto à segregação ocupacional no mercado de trabalho e às disparidades dos salários entre homens e mulheres, contudo argumenta que não há dados desagregados por sexo sobre renda para um número considerável de países, o que inviabiliza a realização de um índice que se pretende global.

A terceira dimensão constitutiva do GII é o empoderamento, que agora passa a ser analisado a partir de dois indicadores, quais sejam a representação parlamentar e o nível educacional (PNUD, 2010).

Para a mensuração da representação parlamentar continua sendo utilizada a proporcionalidade de mulheres com assento no parlamento nacional, partindo-se da ideia de que “reflete a visibilidade das mulheres na liderança política e, em termos mais gerais, na sociedade” (PNUD, 2010, p.96). Para Permanyer (2013, p.3), a representação parlamentar “é uma medida aproximada, mas amplamente disponível, do acesso das mulheres ao poder”<sup>15</sup>.

No que se refere ao indicador de nível educacional, é mensurado por meio da proporcionalidade de mulheres como mais de 25 anos que tenham realizado pelo menos o nível educacional secundário. De acordo com o PNUD (2010), a importância desse indicador reside no fato de que o aumento no nível

---

<sup>15</sup> Texto original: “is a crude, but widely available, measure of women’s access to power”.



educacional tende a levar a um maior grau de autonomia das mulheres, posto que fortalece suas capacidades de refletir, questionar e agir sobre sua própria condição. Além disso, as mulheres que alcançam um nível educacional mais elevado teriam uma maior probabilidade de desempenhar trabalhos que lhes deem satisfação, de cuidar de sua saúde e da saúde de sua família, de participar nos debates públicos e empreender iniciativas autônomas.

Percebe-se, portanto, que o GII agrega variáveis que comparam a situação de homens e mulheres, como é o caso das dimensões de empoderamento e participação na força de trabalho, bem como variáveis que se aplicam unicamente às mulheres, quando avalia a saúde reprodutiva. Dessa forma, as três dimensões são agregadas de forma sintética, “uma vez que a consideração conjunta de empoderamento e desenvolvimento reflete complementariedades importantes” (UNDP, 2010, p.90)<sup>16</sup>.

### **Limitações e ausências das dimensões utilizadas**

#### *Limitações das dimensões e indicadores utilizados*

Entre as críticas feitas acerca das dimensões escolhidas para a avaliação do empoderamento nos índices propostos pelo PNUD, destaca-se o fato de que a seleção dos indicadores é geralmente tendenciosa no sentido de mensurar o empoderamento das mulheres que estão em situação mais favorável. No que se refere à dimensão de participação política, por exemplo, tanto o GEM quanto o GII utilizam a presença das mulheres no parlamento como indicador. No entanto, as instituições legislativas nacionais são espaços tradicionalmente ocupados por elites, por grupos com fortes redes de articulações econômicas e políticas, e com acesso a maiores níveis de educação formal (BETETA, 2006).

O mesmo ocorre no caso da dimensão de participação econômica e oportunidades profissionais utilizada pelo GEM, cujos indicadores baseiam-se na inclusão de mulheres em setores profissionais que requerem acesso a uma formação educacional específica e que geralmente remetem a uma posição de maior vantagem em termos econômicos. Assim como na dimensão de acesso a

---

<sup>16</sup> Texto original: “since joint consideration of empowerment and development reflects important complementarities”.



renda, os indicadores utilizados são medidos exclusivamente no setor formal da economia, o que, segundo Kabeer (2003), denota um viés de classe na análise.

Dessa maneira, as desigualdades de gênero existentes nas dimensões política e econômica propostas pelo GEM e pelo GII são mensuradas sem considerar o contexto das mulheres que integram os grupos mais vulneráveis do ponto de vista econômico e político. É nesses grupos em que possivelmente as disparidades sejam ainda mais aprofundadas pela interseccionalidade com outras dimensões de exclusão.

A superação dos limites postos pelos vieses resultantes dos indicadores utilizados trata-se de um desafio profundo, principalmente pelas dificuldades existentes em termos de acesso a dados estatísticos. Se a limitação dos dados existentes produzem um viés de classe nas análises realizadas em cada país, a não existência de dados em muitos países impede completamente a mensuração dos índices.

A principal razão para isso é a indisponibilidade de informação sobre a participação feminina na renda e em posições de tomada de decisões econômicas (legislativas, administrativas, gerenciais, profissionais, etc.); esta falta de dados impede a estimativa do GEM em 60% e 90% dos países com médio e baixo desenvolvimento humano, respectivamente. Como resultado, esse índice composto não é somente enviesado no sentido de medir o empoderamento das mulheres em melhor situação em qualquer que seja o país, mas ele se torna uma medida relevante principalmente para os países com alto desenvolvimento humano (BETETA, 2006, p.223)<sup>17</sup>.

Aponta-se, portanto, a escassez de produção de dados válidos, especialmente que sejam desagregados por sexo e passíveis de comparação, a fim de permitir a composição de indicadores para utilização em escala mundial. Além disso, a produção de dados deve ter como pano de fundo a preocupação com os possíveis vieses resultantes dos enfoques definidos sobre os setores a serem analisados. Nesse sentido, “a inclusão de novos indicadores para medir o empoderamento das mulheres entre a população economicamente menos

---

<sup>17</sup> Texto original: “The main reason for this is the unavailability of information on female share of income and of economic decision-making positions (legislators, officers, managers, professionals, etc.); this lack of data prevents the estimation of the GEM in 60% and 90% of medium and low human development countries, respectively. As a result, this composite index is not only biased towards measuring the empowerment of the better-off within any given country, but it remains a measure mainly relevant for high human development countries”.



privilegiada é uma necessidade urgente” (BETETA, 2006, p.229)<sup>18</sup>, assim como a produção de dados confiáveis sobre a proporção de mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, em grande medida indisponíveis, ou, quando disponíveis, comprometidos pela mensuração realizada por meio de pesquisas domésticas não individuais.

Entre as sugestões realizadas, destaca-se o uso de estatísticas acerca da participação das mulheres na força de trabalho, por se tratar de um dado já compilado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e cada vez mais disponível em escala global e em condições de comparabilidade (BETETA, 2006). De fato, a participação das mulheres no mercado de trabalho foi incorporada à composição do GII, em 2010, ainda que não como uma das variáveis da dimensão de empoderamento, posto que há questionamentos sobre em que medida tal indicador poderia ser relevante para a concepção de empoderamento. Além disso, entre os limites relacionados a esse indicador, aponta-se novamente o foco sobre os setores formais da economia, o que reforça a necessidade de pensar a produção estatística para além da esfera institucional estabelecida.

No que tange à participação política das mulheres, a escolha do indicador a partir dos assentos ocupados no parlamento nacional resulta justamente do fato se ser “um dos poucos indicadores amplamente disponíveis sobre representação política feminina” (BETETA, 2006, p.224)<sup>19</sup> com uma forma de verificação objetiva, acesso simples e ampla comparabilidade. Se, por um lado, afirma-se a importância da equidade de gênero na representação política como fator que promove a legitimidade dos processos decisórios institucionais e a criação de modelos para meninas e mulheres (TREMBLAY, 1998), por outro lado, questiona-se em que medida é possível utilizar de forma comparável a presença de mulheres nos legislativos nacionais como uma medida de empoderamento, visto que tal representatividade é provavelmente determinada em maior medida pelo funcionamento do sistema político e eleitoral do que em função de características socioeconômicas e culturais (GOETZ, 2004).

---

<sup>18</sup> Texto original: “the inclusion of new indicators measuring women’s empowerment among the less economically advantaged population is an urgent necessity”.

<sup>19</sup> Texto original: “one of the few widely available indicators on female political representation”.



O uso da porcentagem de mulheres em parlamentos como uma medida de empoderamento pode ser enganoso, a não ser que seja aceito o argumento de que a presença feminina relativa nos parlamentos nacionais tem a capacidade de empoderar mulheres independente dos meios pelos quais as representantes foram colocadas nesse lugar (BETETA, 2006, p.225)<sup>20</sup>.

Mais do que ocupar espaços políticos institucionais, o empoderamento traduz-se pela capacidade de influência das mulheres como sujeito político sobre os processos decisórios. Goetz (2004, p.2) defende que é preciso maior atenção para a efetividade da atuação política das mulheres, que ela define como:

A habilidade de usar a voz para politizar questões de interesse das mulheres, usar a influência eleitoral para pressionar demandas sobre tomadores/as de decisões, para provocar uma melhor responsividade do setor público sobre suas necessidades, e fortalecer os compromissos constitucionais com relação a direitos iguais para as mulheres<sup>21</sup>.

No que se refere à atuação política das mulheres no âmbito parlamentar, identifica-se uma série de obstáculos que dificultam sua efetividade. De acordo com Reynolds (1999), nos países em desenvolvimento há uma forte correlação entre o acesso das mulheres à política institucional e sua origem de elite familiar, o que denota um distanciamento dessas mulheres da experiência dos movimentos feministas.

Para Vijayalakshmi (2002), pode ser identificada uma ausência de preocupações de gênero na atuação legislativa de mulheres, em função, entre outros fatores, da multiplicidade de identidades que compõem tal atuação - como filiação partidária e pertencimento de classe - e que se sobrepõem a uma possível agenda feminista. De acordo com o relatório *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, publicado pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD, 2005), os partidos políticos tendem a descartar feministas para evitar um comprometimento eleitoral, logo as mulheres que atuam na carreira política tendem a não defender uma agenda

---

<sup>20</sup> Texto original: "The use of the percentage of women in parliaments as a measure of empowerment may be misleading, unless it can be argued that women's relative presence in national parliament has the capacity to empower women regardless of the means by which representatives were put in office".

<sup>21</sup> Texto original: "The ability to use voice to politicize issues of concern to women, to use electoral leverage to press demands on decision-makers, to trigger better responsiveness from the public sector to their needs, and better enforcement of constitutional commitments to women's equal rights".



feminista e possuem, geralmente, vínculos frágeis com organizações de mulheres.

De acordo com o UNRISD (2005), são poucos os estudos existentes acerca do impacto da atuação política das mulheres em países em desenvolvimento, em certa medida por causa do baixo número de mulheres que ocuparam um assento legislativo por tempo suficiente para ter possibilidade de impactos significativos sobre as políticas. Argumenta-se, portanto, que não há entendimento suficiente acerca da efetividade da atuação política das mulheres. Nesse sentido, as incertezas em torno da relação existente entre a proporcionalidade de mulheres nos parlamentos nacionais e o impacto resultante dessa representatividade sobre o empoderamento das mulheres seria um motivo forte para sugerir modificações quanto à utilização desse indicador.

A relação entre representação formal de mulheres na política, a real representação das mulheres e empoderamento feminino é ainda confusa. Por essa razão, indicadores para além da representação política formal devem ser explorados, a fim de serem coletados, relatados e eventualmente incorporados em alguma medida de empoderamento de gênero (BETETA, 2006, p.228)<sup>22</sup>.

Entre as recomendações de adoção de outros indicadores para mensurar a efetividade da participação política feminina, figura como elemento central o fortalecimento dos movimentos de mulheres (REYNOLDS, 1999; NAZ, 2002; WELDON, 2002; VIJAYALAKSHMI, 2002; BAUER, 2004). A força dos movimentos de mulheres, principalmente dos movimentos feministas, é um importante canal de comunicação sobre as demandas das mulheres em um país. Além de medida relevante sobre a efetividade da participação política das mulheres, são os movimentos os primeiros a pautarem questões específicas para as mulheres, como violência doméstica, o direito ao divórcio e ao aborto, entre outros. Junto com a relevância do conteúdo das agendas feministas, a ação a partir de diversas estratégias, como protestos, *advocacy* e campanhas, contribuem para influenciar a consciência e as atitudes acerca da equidade de gênero. Nesse sentido, de acordo com Weldon (2002), a atuação de um

---

<sup>22</sup> Texto original: "The relationship between women's formal representation in politics, the actual representation of women and female empowerment is still unclear. For this reason, indicators beyond formal political representation should be explored, in order to be collected, reported and eventually incorporated in some measurement of gender empowerment".



movimento de mulheres forte e autônomo explica melhor a adoção de políticas públicas para as mulheres do que a presença feminina no parlamento.

*Ausência de dimensões e indicadores*

No debate em torno dos elementos constitutivos dos índices propostos pelo PNUD para mensuração do empoderamento das mulheres são diversas as recomendações sobre quais as variáveis que devem ser consideradas para chegar a indicadores que traduzam de forma mais aproximada a realidade global. Embora reconheça-se a importância das dimensões incorporadas ao GEM e ao GII, mesmo considerando as ressalvas em termos de suas limitações, aponta-se a necessidade de inclusão de outros elementos fundamentais para o conceito de empoderamento (PILLARISSETTI; MCGILLIVRAY, 1998; CHARMES; WIERINGA, 2003; BETETA, 2006; PERMANYER, 2013).

Avanços nas dimensões de poder político e econômico das mulheres são valiosos para que ocorram transformações quanto às relações de gênero. Contudo mudanças nessas dimensões não são condições necessárias nem suficientes para o empoderamento das mulheres. Um país poderia, por exemplo, apresentar mudanças significativas, como redução da violência de gênero ou maior proteção de direitos das mulheres, sem necessariamente ter passado por transformações nas dimensões de poder político e econômico apresentadas (CHARMES; WIERINGA, 2003).

Charmes e Wieringa (2003) desenvolveram uma matriz sobre empoderamento das mulheres que se propõe conectar seis diferentes esferas e níveis em sua análise. Esse instrumento foi resultado de um esforço para lançar um Índice de Desigualdade de Gênero para África (AGDI), em nome da Comissão Econômica das Nações Unidas para África (UNECA), a partir das lacunas identificadas na análise do GDI e do GEM. As seis esferas identificadas para a matriz foram: física, sociocultural, religiosa, política, legal e econômica, enquanto os seis níveis foram: individual, doméstico, comunitário, estatal, regional e global. Para a autora e o autor da matriz, o GEM apresenta falhas no que se refere à inclusão de questões legais, culturais e religiosas, além de questões relacionadas ao corpo e à sexualidade; com relação aos níveis de análise, as lacunas apontadas dizem respeito ao nível individual, doméstico e





comunitário, que não são considerados no índice.

A incorporação de todas as esferas e níveis propostos em um único índice poderia ser dificultada pela escassez quanto à disponibilidade de dados estatísticos confiáveis, bem como pelos limites operacionais de se trabalhar com um grande número de dimensões, sob o risco de se perder o foco acerca das variáveis trabalhadas. Beteta (2006) sugere a inclusão da esfera da autonomia física e do nível doméstico junto às dimensões trabalhadas pelo GEM, em função de sua importância para o processo de empoderamento das mulheres. Além disso, propõe a criação de um novo indicador, referente ao ambiente, que favorece o empoderamento de gênero, com base nas esferas legal e sociocultural recomendadas pela matriz de Charmes e Wieringa (2003), juntamente com uma dimensão de fortalecimento dos movimentos de mulheres.

O nível doméstico é considerado como uma das grandes lacunas dos índices propostos pelo PNUD, posto que a esfera privada é uma dimensão tradicionalmente ocupada pelas mulheres e de grande relevância para analisar o processo de empoderamento (CHARMES; WIERINGA, 2003; BETETA, 2006). Embora o componente de acesso a renda utilizado no GEM tenha sido considerado como um indicador de autonomia e maior controle sobre decisões domésticas (WORLD BANK, 2001), foram muitas as controvérsias em torno dessa variável, principalmente sobre os procedimentos utilizados para sua mensuração, bem como o uso de níveis de renda em vez de distribuição de renda, o que, para a análise de empoderamento, pode levar a conclusões questionáveis.

Entre as recomendações realizadas acerca da utilização de indicadores para a mensuração do empoderamento das mulheres no âmbito doméstico, destacam-se as pesquisas de uso de tempo (TUS) e as pesquisas de demografia e saúde (DHS).

As TUS já são utilizadas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano publicados pelo PNUD, mas não são incorporadas aos índices de gênero; tais pesquisas estimam o tempo dedicado por homens e mulheres, ao longo do dia, para as atividades da esfera doméstica e do âmbito do mercado, bem como a distribuição percentual dos tipos de atividades realizadas por cada grupo. Para Beteta (2006, p.230), “novos indicadores sobre empoderamento feminino no



nível doméstico podem e devem ser construídos usando informações dessas pesquisas”<sup>23</sup>.

A base de dados das DHS oferece indicadores mais diretos sobre o poder de decisão das mulheres na esfera doméstica, por meio de informações acerca do controle sobre os gastos do próprio dinheiro e sobre decisões específicas referentes a, por exemplo, o cuidado de sua própria saúde e visita a familiares e amigos/as. Fontes como as DHS podem também contribuir para a mensuração de uma dimensão fundamental para o empoderamento das mulheres e que tem estado ausente dos índices apresentados: o poder de decisão sobre seu próprio corpo e sua sexualidade. A liberdade de escolha sobre ter ou não ter filhos é “um dos elementos centrais do empoderamento ou desempoderamento das mulheres”<sup>24</sup> (BETETA, 2006, p.231) e pode ser mensurada pelo uso de métodos contraceptivos, o direito ao aborto seguro ou a diferença entre a taxa de fertilidade desejada e a existente.

Apesar das possibilidades de mensuração apresentadas no que se refere à autonomia das mulheres sobre seu próprio corpo e sexualidade, percebe-se a dificuldade no reconhecimento de tais elementos como parte fundamental do processo de empoderamento das mulheres, quando se observa que no GII foi incluída apenas a dimensão de saúde reprodutiva, medida pela mortalidade materna e taxa de fecundidade adolescente. A priorização da saúde reprodutiva em detrimento do reconhecimento dos direitos sexuais das mulheres é uma preocupação dos movimentos feministas, que tradicionalmente enfrentam politicamente as forças conservadoras que se opõem aos direitos das mulheres, principalmente no que se refere à vivência de sua sexualidade de forma autônoma. Corrêa, Alves e Januzzi (2006, p.40) tratam dos embates existentes no âmbito da política internacional quanto aos direitos sexuais das mulheres:

Desde os processos de revisão +5 (1998-1999), tornar-se-ia cada vez mais difícil aprovar em documentos intergovernamentais linguagem relativa à saúde sexual, direitos reprodutivos e, mais especialmente, a direitos sexuais. As negociações de Pequim +10, em 2005, ilustram de maneira contundente esta dificuldade, pois, nesta ocasião, a delegação americana bloqueou a expressão “direitos humanos das mulheres” na declaração política da 59ª Sessão da Comissão para o

---

<sup>23</sup> Texto original: “new indicators on female empowerment at the household level could and should be constructed using information from these surveys”.

<sup>24</sup> Texto original: “one of the key elements of women’s empowerment or disempowerment”.



Status da Mulher, argumentando temer que esta implicasse a criação de novos direitos e constituísse um eufemismo para direito ao aborto e direitos sexuais.

É fundamental, portanto, reconhecer que, para além das limitações metodológicas e operacionais existentes na formulação dos indicadores para o monitoramento de políticas de promoção de equidade de gênero, existem as limitações da política internacional que refletem as disputas em torno do reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos. Nesse sentido, duas importantes dimensões são sugeridas para a análise dos índices de empoderamento: a esfera legal de proteção aos direitos das mulheres e a força dos movimentos organizados por mulheres.

A existência de um marco legal e regulatório é um dos elementos constitutivos de um ambiente favorável ao empoderamento feminino. A fim de avaliar essa dimensão, propõe-se dois grupos de variáveis: um referente aos instrumentos internacionais disponíveis e o outro com relação à equidade de direitos entre homens e mulheres (BETETA, 2006).

Entre os instrumentos internacionais disponíveis, destaca-se a Plataforma de Ação de Pequim, resultante da Conferência Mundial de Mulheres de 1995, promovida pela ONU, e a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). A operacionalização dessa variável pode ser realizada por meio da identificação da ratificação dos instrumentos e principalmente por meio da sua implementação, que deve ser analisada para além do compromisso formal, pela observação da adoção de políticas nacionais e da criação de organismos específicos com alocação de orçamento suficiente (BETETA, 2006).

Para a mensuração da esfera de equidade de direitos, o respeito aos direitos das mulheres e o nível de tolerância governamental à discriminação contra as mulheres devem ser observados. Garantias como licença maternidade, trabalhar livre de assédio moral, direito à herança, a obter passaporte, a conferir cidadania para filhos/as ou companheiros/as, a solicitar divórcio, a trabalhar em áreas tradicionalmente reservadas aos homens, são alguns dos elementos considerados para a elaboração de índices existentes com base em uma perspectiva de direitos humanos (BETETA, 2006).



Um dos questionamentos possíveis quando se trata da escolha em torno das garantias de direitos humanos que devem ser consideradas para a avaliação do empoderamento das mulheres diz respeito aos pressupostos socioculturais. Embora, de acordo com o PNUD (1995, p.83), “o GEM não tenha a intenção de ser um índice prescritivo, com o intuito de estabelecer normas culturais universais”<sup>25</sup>, os indicadores escolhidos bem como a forma de mensuração podem desconsiderar fatores históricos e culturais que incidem sobre os elementos propostos e acabar beneficiando alguns países em detrimento de outros no que se refere à performance no índice.

O impacto político do GEM é questionado em função da pouca repercussão que teve, bem como das limitações quanto ao valor informacional e empírico trazido para as análises de gênero, posto que “não reflete adequadamente as dimensões de desigualdade de gênero nem em países em desenvolvimento, nem em nações desenvolvidas”<sup>26</sup> (SCHULLER, 2006, p.177). Enquanto Schuller (2006) afirma que nem mesmo nos relatórios de desenvolvimento humano nacionais e subnacionais os indicadores foram utilizados como base para uma análise significativa acerca das inequidades de gênero, o PNUD (2005) destaca o exemplo de países como a Coreia do Sul, onde o GEM foi utilizado de forma estratégica para pressionar o governo, que respondeu com ações em prol de uma maior representação feminina nos setores político e econômico.

A publicação do GII em 2010, mais do que substituir os primeiros índices que haviam sido bastante criticados, contribuiu ao debate sobre a mensuração das desigualdades de gênero “por meio da incorporação de conceitos e dimensões que não foram utilizados anteriormente no âmbito global” (PERMANYER, 2013, p.2)<sup>27</sup>. No entanto, o GII responde somente a algumas das críticas levantadas em torno dos indicadores propostos anteriormente (KLASEN; SCHULER, 2011).

---

<sup>25</sup> Texto original: “the GEM is not meant to be a prescriptive index, with the intent of setting universal cultural norms”.

<sup>26</sup> Texto original: “do not adequately reflect gender inequality dimensions neither in developing countries, nor in developed nations”.

<sup>27</sup> Texto original: “by incorporating concepts and dimensions that had not been used before at the global level”.



Para além das dimensões e indicadores que constituem os índices propostos pelo PNUD, como aqui discutido, destaca-se, entre as críticas realizadas sobre o GII, a complexidade apresentada em termos de sua operacionalização e interpretação. Dessa forma, para que possa servir ao monitoramento de políticas públicas e como instrumento de *advocacy*, é importante que a utilização do índice seja acessível não somente a acadêmicos/as especializados/as, mas também a organizações da sociedade civil e organismos subnacionais, atores que desempenham papel fundamental na implementação e avaliação das políticas públicas.

### **Considerações finais**

Os avanços ocorridos nas últimas décadas em relação ao reconhecimento das desigualdades de gênero como um problema global são bastante significativos, assim como os esforços mais recentes no sentido de incorporar o empoderamento das mulheres como um elemento central para a agenda internacional de desenvolvimento.

No entanto, apesar da existência de compromissos internacionais relevantes, a articulação das questões de gênero à implementação das políticas é imprecisa e influenciada, em grande medida, pelo contexto político e econômico em que se insere. As maneiras com que os conceitos vão sendo incorporados e apropriados no âmbito da política internacional não fogem a isso e no caso do uso do conceito de empoderamento pelo PNUD pode-se perceber a influência exercida pelas perspectivas de desenvolvimento vigentes, bem como diversas abordagens em torno da concepção de poder, nem todas de acordo com as demandas priorizadas pelos movimentos feministas.

Entende-se que a produção de conhecimento também é política. Para onde se olha e quais elementos são considerados dizem muito sobre o que importa e sobre o que é invisibilizado. A falta de dados desagregados por sexo, raça, etnia, geração e outras tantas variáveis fundamentais para o conhecimento das mais diversas realidades das mulheres denuncia o lugar político que ocupam e o pouco investimento material e intelectual dedicado a conhecer o que está nas margens, o que não é considerado prioritário.



As formas de conhecer determinam, em grande medida, as possibilidades de atuação. Por isso, para que as políticas públicas cheguem aonde mais se necessita e de forma mais efetiva, é preciso que os processos de elaboração, implementação e monitoramento dialoguem também com as vivências das mulheres que estão distantes dos espaços formais de poder.

### Referências bibliográficas

ALLEN, Amy. Rethinking power. *Hypatia*, v. 13, n. 1, p. 21-40, 1998.

BARDHAN, Kalpana; KLASSEN, Stephan. On UNDP's revisions to the Gender-Related Development Index. *Journal of Human Development*, v. 1, n. 2, p. 191-195, 2000.

BATLIWALA, Srilatha. The Meaning of Women's Empowerment: new concepts from action. In: SEN, Gita; Germain, Adrienne; Chen, Lincoln (eds.). *Population policies reconsidered: health, empowerment and rights*. Boston: Harvard University Press, 1994, p. 127-138.

BAUER, Gretchen. The hand that stirs the pot can also run the country: electing women to parliament in Namibia. *Journal of Modern African Studies*, v.42, n.4, p.479-509, 2004.

BETETA, Hanny Cueva. What is missing in measures of Women's Empowerment? *Journal of Human Development*, v.7, n.2, p. 221-241, 2006.

BUTLER, Judith. Performativity, precarity and sexual politics. *Revista de Antropología Iberoamericana*, v.4, n.3, pp. i-xiii, 2009.

CHARMES, Jacques; WIERINGA, Saskia. Measuring women's empowerment: an assessment of the Gender-related Development Index and the Gender Empowerment Measure. *Journal of Human Development*, v.4, n.3, p.419-435, 2003.

CORRÊA, Sônia; ALVES, José Eustáquio; JANNUZZI, Paulo. Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistema de indicadores. In: CAVENAGHI, Suzana (org.). *Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva*. Rio de Janeiro: ABEP, Brasília: UNFPA, 2006, p. 27-62.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v.1 n.63, p. 7-20, 2002.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista. *Cadernos de Campo*, v.15, n. 14/15, p. 231-239, 2006.



FRASER, Nancy. O Feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. *Mediações*, Londrina, v.14, n.2, p.11-33, 2009.

GOETZ, Anne Marrie. *Women's education and political participation*. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2003/4. Paris: UNESCO, 2004.

HARTSOCK, Nancy. *Money, sex and power: toward a feminist historical materialism*. Nova York: Longman, 1983.

KABEER, Naila. Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment. In: SISAK, Anne (ed.). *Discussing women's empowerment: theory and practice*. Estocolmo: Swedish International Development Agency, 2001, p. 17-59.

KABEER, Naila. *Gender mainstreaming in poverty eradication and the millennium development goals: a handbook for policy-makers and other stakeholders*. Londres: Commonwealth Secretariat, 2003.

KLASEN, Stephan; SCHULLER, Dana. Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: implementing some specific proposals. *Feminist Economics*, v. 17, n.1, p.1-30, 2011.

KROLØKKE, Charlotte; SØRENSEN, Ann Scott. Three waves of feminism: from suffragettes to grrls. In: KROLØKKE, Charlotte; SØRENSEN, Anne Scott. *Gender communication theories & analyses: from silence to performance*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2006, p. 1- 24.

LUGONES, María. Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, n.9, p.73-101, 2008.

MOSER, Caroline. Gender planning in the third world: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, v.17, n.11, p. 1799-1825, 1989.

NAZ, Antonia. The political participation of women legislators in Congress. *Review of Women's Studies*, v. 13, n.1/2, p.13-48, 2002.

PERMANYER, Iñaki. A critical assessment of the UNDP's Gender Inequality Index. *Feminist Economics*, v.19, n.2, p.1-32, 2013.

PILLARISSETTI, J. Ram; MCGILLIVRAY, Mark. Human development and gender empowerment: methodological and measurement issues. *Development Policy Review*, v.16, n.2, p.197-203, 1998.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano. IPAD: Lisboa, 2010.

REYNOLDS, Andrew. *Women in African legislatures and executives: the slow climb to power*. Joanesburgo: Electoral Institute of South Africa, 1999.



SANTOS, Giselle. *Gênero, desenvolvimento e Programa Bolsa Família: direitos reprodutivos, trabalho e projetos de vida de mulheres do Coque*. Tese de Doutorado em Antropologia, Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

SARDENBERG, Cecília. *Liberal vs. Liberating Empowerment: conceptualising empowerment from a Latin American feminist perspective*. Pathways Working Paper 7. Brighton: Pathways of Empowerment, 2009a.

SARDENBERG, Cecília. *Conceituando “empoderamento” na perspectiva feminista*. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6848>> Acessado em 4 de agosto de 2017.

SCHULER, Dana. The uses and misuses of the Gender-related Development Index and Gender Empowerment Measure: a review of the literature. *Journal of Human Development*, v.7, n. 2, p. 161-181, 2006.

SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SQUIRES, Judith. *Gender in political theory*. Cambridge: Polity Press, 1999.

TINKER, Irene; JAQUETE, Jane. The UN Decade for Women: its impact and legacy. *World Development*, v. 15, n. 3. p. 419-427, 1987.

TREMBLAY, Manon. Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th parliament. *Canadian Journal of Political Science*, v. 31, n.3, p. 435–465, 1998.

UNDP. *Human Development Report 1995*. Oxford University Press: Nova York, 1995.

UNDP. *Human Development Report 2010*. The real wealth of nations: pathways to human development. Palgrave: Nova York, 2010.

UNRISD. *Gender equality: striving for justice in an unequal world*. UNDP: Genebra, 2005.

VÁZQUEZ, María de la Fuente. *Poder y feminismo: elementos para una teoría política*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universitat Autònoma de Barcelona, 2013a.

VÁZQUEZ, María de la Fuente. *Power over, power to and power with: ‘third wave’ revisions of feminist frames of power*. ECPG Congress. Barcelona, 2013b.

VIJAYALAKSHMI, V. *Gender, accountability and political representation in local government*. Working Paper, n. 102, Institute for Social and Economic Change, Bangalore, 2002.

WELDON, S. Laurel. *Protest, policy and the problem of violence against women: a cross-national comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.





WORLD BANK. *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*. Washington: Oxford University Press, 2001.

ZABALA, Idoye. *El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2006.

**Recebido em 23 de abril de 2017.  
Aprovado em 04 de agosto de 2017.**



## **PREVENTING “PROTECTORS TO BECOME PREDATORS”: CAN THE UNITED NATIONS STOP SEXUAL ABUSE AND EXPLOITATION BY UN PEACEKEEPERS?**

**PATRÍCIA NABUCO MARTUSCELLI**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

**AUGUSTO LEAL RINALDI**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

**ABSTRACT:** The article, using as theoretical framework Lauren Wilcox's view of bodies in International Relations as well as discussions from postcolonial and feminist perspectives, examines how sexual exploitation and abuse (SEA) occurs in the United Nations (UN) peacekeeping operations and how the organization has dealt with this issue. These practices are documented since the 1990s and affect mainly women and children in areas where UN peacekeeping missions are on the ground. The article concludes that the causes of this phenomenon are three: the context of vulnerability, the image that UN peacekeepers have of themselves and of the local population and the impunity enjoyed by them. Moreover, the answers given by the UN were reactive and not proactive. They depend on the goodwill of states and offer little support for survivors. We conclude that the UN and its peacekeeping missions are embedded in a Eurocentric and patriarchal logic where the bodies of locals are gendered and racialized. The UN would have the means to ensure that such violations do not occur if it had adopted tougher responses earlier such as an effective responsabilizing system and the Victims Fund, but changing the way the local population is perceived is necessary to avoid further SEA.

**KEYWORDS:** bodies; sexual abuse and exploitation; UN peacekeeping operations

## **EVITANDO QUE “PROTETORES SE TORNEM PREDADORES”: A ONU PODE IMPEDIR A PRÁTICA DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL POR MEMBROS DE MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS?**

**RESUMO:** O artigo, utilizando como referencial teórico a visão de Lauren Wilcox sobre o significado dos corpos nas Relações Internacionais e discussões feministas e pós-coloniais, analisa como ocorrem abusos e exploração sexual em missões de paz das Nações Unidas e como a organização tem lidado com esse tema. Essa prática está documentada desde os anos 1990 e afeta principalmente mulheres em crianças em locais com presença de operações de paz da ONU. O artigo conclui que as causas desse fenômeno são três: o contexto local de vulnerabilidade, a forma como os participantes de operações de paz se veem e percebem a comunidade local e a impunidade desfrutada por eles. Concluímos também que a ONU e as missões de paz estão inseridas em uma lógica patriarcal e eurocêntrica na qual os corpos da comunidade local são sexualizados e racializados. Ademais as respostas dadas pela ONU foram reativas e não proativas, dependendo ainda muito da boa vontade dos Estados e oferecendo pouco apoio para os sobreviventes. Conclui-se que a ONU e suas missões de paz estão inseridas em lógicas patriarcais e eurocêntricas onde os corpos dos habitantes locais são racializados e generalizados. No entanto, a Organização teria meios para garantir que essas violações não ocorressem como respostas mais duras como um sistema efetivo de responsabilização e o



Fundo para Vítimas, porém mudar o modo como a população local é percebida é necessário para evitar novos casos de abuso e exploração sexual.

**PALAVRAS-CHAVE:** corpos; abuso e exploração sexual; operações de paz das Nações Unidas

## **INTRODUCTION**

The main purpose of the United Nations (UN) is to ensure international peace and security. Its Charter defines even special means to enforce peace under the prospect of Chapter 7 including the use of the force. The UN is important because it is composed by practically all countries in the world and it counts on the participation of civil society organizations in some activities such as reporting. In theory, it represents the concept of international community. However, its values and manners to understand the globe are embedded in a patriarchal and Eurocentric view. A classical issue in which we can see this is in the peacekeeping missions. Peacekeeping operations can be described in Spivak's (1988) words as "white men saving brown women from brown men" (p.292). Even though the majority of troops comes from Third World countries<sup>1</sup>, the decision making of mandates, strategies and operations come from First World Countries, mostly from three permanent members of the UN Security Council: the United Kingdom (UK), the United States (US) and France. This whole framework is directly connected with the growing number of denounces against human rights violations, especially sexual abuses committed by UN peacekeepers since the 1990's. In this sense, we face a great paradox: how does the way the UN define protection and perceive local population contributes to the continuation of these violations, and how can the organization guarantee that officials responsible for protecting people will not create a new problem to them?

According to Human Rights Watch (2016), sexual abuse has been documented in peacekeeping missions in Bosnia and Herzegovina, Cambodia, the Democratic Republic of Congo, East Timor, Haiti, Liberia, Sierra Leone, Central African Republic and South Sudan, among others. As we can see, these

---

<sup>1</sup> In 2015, for example, about one-fifth of all UN peacekeepers came from China, and India provided even more troops (STUENKEL, 2016, p.20)



are all Third World countries. Troops from Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Uganda, Burundi, the Republic of Congo, the Democratic Republic of Congo have been among those implicated in the abuses, although some of those cases concerned peacekeeping forces led by the African Union. Even if these troops are from non-Western countries, they act under the framework of an organization that helps to create and specific perspectives about the other and what is considered protection. Just Between January 16<sup>th</sup> and 30<sup>th</sup>, 2016, non-governmental organizations (NGOs) alone have documented 8 cases of sexual abuse and exploitation by UN peacekeepers in Bambari, Central African Republic. Only one of the survivors<sup>2</sup> received medical or psychosocial assistance, available at the local hospital and NGOs (HRW, 2016).

Women and girls started being an issue in UN's agenda with the adoption of the resolution 1325 (Women, Peace and Security) by the Security Council in 2000. This document recognizes that civilians, especially women and children, are the main victims of war. It highlights the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding processes. It also recalls the need to guarantee equal participation of women and to insert a gender perspective in peacekeeping operations including the deployment of gender components on the field. It also defends special training on protection and women's and children's rights for all members of missions and the need to gather better data on the impact of armed conflicts upon women and children. There is a need to improve women's representation in all decision-making spheres in all levels (local, regional, national, and international) and in mechanisms of conflict prevention, management and peace processes. It calls attention to "Measures that support local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution, and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements". It "Calls on all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence" with an emphasis on the states' responsibility to end impunity and prosecute those accountable for it (S/RES/1325, 2000). The resolution refers to a specific

---

<sup>2</sup> The word victim is used in UN reports. We prefer the word survivor to recognize the active role these people have in their processes of healing and recovery.



category of women that does not properly incorporate the demands of working class women and women of color, this document was fundamental for the insertion of gender discussions in the UN vocabulary and for the adoption of an agenda to call attention to gender issues and women's participation.

On October 9<sup>th</sup>, 2003, the UN Secretary-General Kofi Annan presented his Bulletin on Special Measures for Protection From Sexual Exploitation and Abuse (ST/SGB/2003/13) which defined sexual exploitation as any “actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another” and sexual abuse as any “actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions”. These definitions are used in all UN documents related to Sexual Exploitation and Abuse (SEA) since then. That is why we use these concepts in this article. One of the main criticisms regarding the way the UN has been dealing with SEA is that the organization adopted a discourse – in theory – of “zero tolerance” regarding these crimes by peacekeepers but it has not been effective in practice. In other words, we continue to testify cases of SEA despite a clearly discursive condemnation and the creation of an institutional framework by high authorities to avoid this. However, the way the UN understands bodies, protection and peacekeeping missions contribute to more situations like these to continue to happen.

We have seen more than 15 years of sexual exploitation and abuse against the most vulnerable people in humanitarian emergencies. The answers adopted by the UN have been clearly insufficient to guarantee the end of this practice. Many reports from civil society organizations show that the military who commit these crimes are not punished and the survivors do not receive any support from the UN.

Media has also contributed to disclosure cases of sexual abuse and violations committed by UN peacekeepers in different peacekeeping missions, all of them with the explicit mandate to protect civilians such as, for example, the



Mandate<sup>3</sup> of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). In this sense, the UN had to take some measures to address this situation including the adoption of a special resolution by the United Nations Security Council as well as a special report by the UN Secretary-General with a naming and shaming strategy. Also, ensuring the enforcement of the duty to investigate, prosecute and punish perpetrators by Member States, and create a trust fund to support survivors.

On the one hand, these denounces may cast doubts on the UN legitimacy to defend its main pillars, *i.e.*, the human rights' protection and the model of peacekeeping missions to protect civilians. On the other hand, this thematic has received little attention from the epistemic community in Brazil. This is why this article researches about SEA in UN peacekeeping operations and seeks to understand how the UN has dealt with the thematic of sexual abuse and exploitation by UN peacekeepers in order to guarantee that peacekeeping missions will not commit this kind of hideous crimes that the organization itself condemns.

With a qualitative study of different cases of SEA in UN peacekeeping missions and the analyses of UN documents regarding this thematic, we aim to understand how the UN has dealt with this practice and the role of the patriarchal and Eurocentric structures behind. The methodology prevents us from giving voice to the survivors of SEA but this is necessary to fulfill our objective to discuss how UN faces it. The use of UN documents may create a UN-centric view; however it is necessary if we want to understand the gendered and racialized logic that permeates peacekeeping operations<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> UNSC. Resolution 1925 (2010). Adopted by the Security Council at its 6324th meeting, on 28 May 2010. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010)). Accessed in July 31th, 2016.

<sup>4</sup> The epistemological and methodological choices we made prevented us of giving voice to SEA's survivors (those are objects of our analyses) and it makes us to subjectify UN. These limitations in our study does not disqualify our findings. We hope to foster other researches involving Sexual Exploitation and Abuse in peacekeeping operations and International relations.



## 1. BODIES IN INTERNATIONAL RELATIONS AND INTERNATIONAL LAW

Gender is a social construction. It is neither natural nor biological. The way we study international relations is embedded in gender conceptions and structures, which contribute to the manner bodies are constructed by social and political relations. SEA is directly connected to the way bodies of the local population (especially women) are constructed in international discourses of security, and how peacekeepers see these bodies

Wilcox (2015) analyzes the significances of bodies in International Relations. Using four cases studies, the author argues that the structures of international relations delineate the framings through which we see them. She also stresses (2011a) that international security and the way we study it is gendered and portrays some conceptions regarding bodies as if they were natural. In fact, there is a lack of non-western theorizing of the body in security studies which contributes to the culture/nature dichotomy that paints women and feminine to the body and passivity (WILCOX, 2011a, p.597). The author also argues that bodies are public because they can be seen, touched, and injured. They are also vulnerable because “they are the part of the subject exposed to the other” (WILCOX, 2011a, p.598) and then subject to suffering from all kinds of violence. At the same time, bodies are precarious because they depend on their environment defined by physical and social political terms (p.599). When studying the drone warfare, she concludes that the process of becoming a body “involves the experience of being affected by other bodies” (2015, p.128). The drone warfare produces and destroys killable bodies with the use of technology.

The act of constructing bodies relates to power relations. By examining the practice of forced feeding of prisoners accused of terrorism in prison at Guantánamo, Wilcox (2011b) shows how the body of these so-called “terrorists” are constructed as “useful bodies” for the provision of information through torture and as “dependent bodies” that should not perish and therefore receive care from their torturers. The author presents the discussion of state sovereignty as one who has the power to kill and let live and at the same time has the power to give life or let die. In this sense, whenever the Security Council approves a peace



mission, it also exercises to some extent this function of letting live and letting die by justifying the need to protect people through vocabularies such as protection of civilians and responsibility to protect, for example. In this logic, the international community, through the UN, would have the prerogative of not letting (some) people die and be affected by serious human rights violations.

The UN Security Council is the responsible institution for authorizing peacekeeping operations. It means that any of the five permanent members (Russia, China, UK, US and France) can veto a mission. In this regard, there are situations in which the UN chooses to actively intervene and others, such as the war in Syria, in which people's lives and protection is not considered that urgent. Here there is a first critic regarding peacekeeping operations as they depend on the interests of the great powers that create and fund them. This depends also on how lives are valued and which lives should be protected through the UN framework. Butler (2015) argues that there is an unequal distribution of the public mourning. That if some lives are not valued as lives, these lives will never be lived nor lost in the full sense of these words (p.13). In that matter, it means that there are some lost lives that will not be grieved because in a distorted rational logic of death, some populations need to die to protect the lives of those considered as "the living" (p.53). War splits people between those that will receive grief and those that will not.

The way the UN and peacekeepers perceive the bodies of the local community where they are deployed will permeate the way they will relate to this population. Wilcox (2015) discusses that the techno-political processes to produce the body of enemies are implemented in a "gendered and racialized assumptions about who is a threat" (p.129). Women and children are constructed as victims that have to be protected in different UN vocabularies, such as protection of civilians and responsibility to protect. Simultaneously, there is a growing number of robust UN peacekeeping missions in which use force and hostilities have not ceased prior to the deployment of UN troops. It means that blue helmets will often have to use force against armed groups composed by locals. Butler (2015) notes that, as a result, whenever a population is perceived as a direct threat to one's life, all their members are not considered as lives, but as threats to life (a representation of life that represents a threat to life) (p.69).





This contributes to foreign civilians and soldiers to construct two visions of the local population either as victims in need of protection or as enemies, because they are the same kind of some armed people that are attacking us. In both ways, the local population is seen in a patriarchal way as individuals in need to be saved whose bodies are disposable and not as equals and agents of their processes.

Wilcox (2014) argues that sovereignty and the state are conceived as a male body understood as a protection racket. Thus, women's bodies function as objects that must be protected by men. On the other hand, the territory of the state is conceived as a vulnerable female body that can be raped and attacked, as such, it needs to be protected and avenged by its men (p.71).

The constitution of women's bodies as 'other' compared to men's is central to the constitution of the modern state, as it allowed for the demarcation of public/private spheres of activity and the exclusion of women from public life on account of their association with the body and its deficiencies, compared to the affiliation of men with the mind and rationality, subjects supposedly free from the volatility of bodies (PATERMAN, 1988; YOUNG, 1990; PETERSON, 1992; GATENS, 1996 apud WILCOX, 2014, p.70).

De Jesus (2014) remembers that masculinities in international security are connected to strength, toughness, and aggressive heterosexuality (p.310). Masculinity involves determination and capacity of domination. That is why wars create a division between "men" and "boys", which reflects the natural aggression of man and the need to protect his state and women (p.342). Male bodies who defend the nation, freedom and honor incorporate the fundamental male virtues of courage, discipline, competitiveness, dignity and strength. Such a trained, powerful, and invulnerable body evokes the idea of sacrifice (p.350). The male body is conceived as "dry", "clean", "erect", and "hard" opposing to the contamination of "dirty", "open", "savage", "promiscuous" and provocative desire of a female body (p.343-344).

In this sense, masculinities are produced inside the institutional life of the state, the market, and the family, despite being dynamic and contradictory (DE JESUS, 2014, p.314). The author classifies hegemonic masculinity as a well-succeeded strategy to guarantee the female subordination and a pattern of practices which permits the male domination to continue (p.320). In this vision,



the relation between the male and female gender is always oppressive, because the female body exists as a potential sexual objective to the male and male individuals are denied as sexual objectives to the same sex (p.321). The hegemonic masculinity excludes some other masculinities based on race, class, ethnicity, and sexual orientation. It creates and legitimates expressions, senses, ideas, fantasies, and desires related to the female sex (p.323).

The modern, self-contained, bounded body that is seen as the normative body is culturally associated with white, heterosexual, able-bodied men rather than women, racial 'others', sexual minorities or disabled persons. Women's bodies have not so much been constructed as absence, or lack, but as leaking or fluid, through a mode of seepage or liquidity (Grosz 1994: 203; Shildrick 1997). As such, women's bodies have been figured as abject in their instability and refusal to obey borders. These non-normative bodies are seen as particularly vulnerable and as such, not suitable for full status as sovereign subjects. (WILCOX, 2014, p.70-71).

Moore (2000) recalls that a hegemonic form of racism follows the hegemonic form of masculinity. In this sense, imperialism does not just dominate people and territories, it also femininizes and pacifies the dominated with the establishment of a hierarchical relation of domination that seems so natural as gender differences. These hegemonic forms of masculinity and racism are western and they relate to the West's economic and political power rise and its discourse about the other (p.34). However, these hegemonic forms are now global because they have found support in many local or native masculinities.

"Racism, sexism and class exploitation act as agents to suppress and silence" all over the world (Hooks, 1986, p.127). Providing different women with a voice is necessary to change the way there are viewed as abjects/objects into subjects. Lugones (2015) argues that the dichotomic and hierarchical logic is necessary to the colonial and capitalist thought on race, gender, and sexuality (p.935). The intersection among gender/class/race is central to the worldwide capitalist power (p.939). The UN is inserted in this logic. The protection logic of the UN sees people in a colonial and patriarchal manner. Lugones (2015) states that people tend to be classified according to the coloniality of power and gender. This process actively reduces and dehumanizes the colonized in such a way that they become less than a human being (p.939). This is what Spivak (1988, p.283) means when she states that: "If in the context of colonial production, the subaltern



has no history and cannot speak, the subaltern as female is even more deeply in shadow". Peacekeeping operations happen, most of times, in countries that have faced colonialism. In this regard, their population and especially their women are constructed as "third-world woman" (idem, p.92) and peacekeeping operations are designed to save these women because, "Imperialism's images as the establisher of the good society is marked by the espousal of the woman as object of protection from her own kind" (SPIVAK, 1988, p.294).

Hooks (1986) points out that social and institutional structures perpetuate sexism both by those in control and by the survivors who are socialized to maintain the status quo. The ideology of male supremacy encourages women to feel that they have no value and that to attain some value they must engage with men (p.127). The author claims that we cannot talk about "women" and to expect to embrace the different categories involving women of color, the poor and the working class under this label. So, one of the problems of feminism is that it is dominated by white women who do not include in the agenda themes that are necessary for women who do not have privileges of race and class.

Hooks (1986) believes that other women feel invited by the white, the first world, and the elite ones who feel as they would have the right to lead the feminist movement. Thus, we are not saying that political rights and women's participation are guidelines that should not be defended, but it is important to include in the feminist agenda issues that are of concern to women in a global sense, including the fight against racism and advocacy for issues such as access to food, housing, minimum social and civil rights for all social classes, especially those not privileged by capitalism. One should think about who are the women to whom the UN speeches refer to. First, because those in countries where there are peace missions of the organization are in the category of non-white women, Third World countries and social classes not affluent by capitalism. Thus, although the pattern of greater participation of women in peacekeeping operations is very important, little of this kind of decision will change in the lives of these women. An analysis of the resolution 1325 shows that a broad feminist agenda as defined by Hooks (1986) is not presented. It continues to keep women as victims and does not care about how the gender/race/class intersection affects women differently throughout the world. Women have to be understood as agents of their lives to



combat SEA, because many of them will adopt strategies to survive in a context of arrival of thousands of foreigners with money in their countries. These strategies may involve sexual exploitation but also activities related to gendered roles such as cleanliness and care, which portrays Hooks (1986)' discussion of women exploiting women. In these functions, women tend to face violence and sexual abuse and exploitation.

Violence in both the national and international levels are strongly sexualized and the difference between perpetrator and victims is represented as a difference marked by gender. That is why gender represents very real differences of power among groups of people and among individuals. The vocabularies of race and gender are used to ordinate differences of power and/or prestige because power is also represented in a sexualized and racialized manner (MOORE, 2000, p.34). Sexuality is deeply connected with power as power and strength are sexualized, which means they are inserted in differences and hierarchies of gender and race (p.35).

The insecurity of male individual's with their masculinities may produce abusive behavior toward the female sex (DE JESUS, 2014, p.316). Besides that, physical violence against women has become a fundamental part of the hegemonic model of masculinity in the military area (p.343). Rape is not a question of sex, but of power. In war, rape is used to show male potency and domination of female individuals and male people related to them (p.340). Besides that, in all contexts, rigid and unattainable gender norms of what is "to be a man" generates conflicts and the dissemination of "Hypermasculines" rules and behaviors like the use of sexual violence and domination of women(p.338).

For a long time, sexual violence was considered a common feature of armed conflicts in which women and children were considered vulnerable victims due to the break-up of the protective structures from the family and the state. It was only after 1992, in the context of atrocities committed in the process of disintegration of former Yugoslavia that the UN started to pay attention to this important thematic. Denov (2015) argues that women's and girls' bodies arouse as sites of combat during armed conflicts because of ethnicity, gender, and power relations. Rape was, and still is, used as a weapon of war to terrorize population, intimidate the enemy, change the ethnic composition of a population (by ethnic



cleansing and genocide), and send a message to men of a specific society or community that they were not able to protect their families or even their women.

According to Grady (2010), there is an intrinsic vision of the women's body, sexuality and reproductive role as the guardians of the community's honor. That is why SEA is used to harm the enemy's honor and masculinity by shedding some light in his inability to protect his family. Bodies are political, particularly during armed conflicts. In these situations, bodies become a valuable resource in human trafficking market by slavery (forced labor in mining, agricultural, among others), and sexual slavery (especially women's); children are recruited as combatants due to their bodies and images as they cause physical and psychological harm; women and children are forced to trade their bodies for sex to survive in destroyed economies.

The UN calculates that more than 60,000 women were raped during the civil war in Sierra Leone (1991-2002), around 100,000 to 250,000 during the three months Rwandan genocide (1994), over 40,000 in Liberia (1989-2003) and 60,000 in the former Yugoslavia (1992-1995), and at least 200,000 in the Democratic Republic of the Congo since 1998 (UN, 2016). These numbers may be even higher considering that many survivors of sexual violence have shame and fear of stigmatization that prevents them from denouncing the perpetrators.

In International Law, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY, 1993) was the first international court whose statute considers rape as a crime against humanity. It has also expanded the definition of slavery as a crime against humanity to include sexual slavery. In 2001, the ICTY convicted Dragoljub Kunarac, Zoran Vuković and Radomir Kovač for rape as a crime against humanity. Before that, the case of Duško Tadić was the first international war crime trial involving charges of sexual violence<sup>5</sup>. Following the lead of the ICTY, the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR, 1994) considered rape as a war crime and a crime against humanity. In 1998, the ICTR

---

<sup>5</sup> More information available at ICTY. Landmark Cases, 2016. <http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases>. Accessed in July 31th, 2016.



accused the first person guilty of rape as a crime of genocide (used to perpetrate genocide) in the case of the Prosecutor vs. Jean Paul Akayesu<sup>6</sup>.

According to the Rome Statute in force since July 2002, which created the International Criminal Court (ICC), rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or "any other form of sexual violence of comparable gravity" are considered crimes against humanity when perpetrated in a widespread or systematic way.

Hooks (2003) draws attention to the power of the look. Making visible how certain structures which permeate the UN peace missions contribute to the construction of women as foreign bodies of the Other, less valuable than male bodies and dependent on men. Besides that, rape and sex are based on asymmetric relations of power between the I/Other, subject/object and as a way of controlling populations understood both in the logics of threat and protection. Rape and sex are part of a SEA culture in UN peacekeeping missions that must be finished.

We may infer that the way UN and peacekeepers understand bodies in situations of humanitarian emergencies contributes to the perpetration of atrocities and SEA. That is why it is so difficult to address the thematic of sexual abuse and exploitation in the international arena because it is inserted in the logic of the bodies of "others": women and girls that no one cares about so their rights could be violated. This understanding does not justify the position of impunity faced by UN peacekeepers, but instead, it helps us to analyze why we still witness sexual abuses and exploitation committed by these troops. Therefore, it is important to reveal the main logics behind impunity to address and, most importantly, put an end to this reiterated practice.

---

<sup>6</sup> More information available at: ICTR. AKAYESU, Jean Paul (ICTR-96-4), 2016. <http://unictr.unmict.org/en/cases/ictr-96-4>. Accessed in July 31th, 2016.



## 2. THE EFFECT OF SEXUAL ABUSE AND EXPLOITATION IN UN PEACEKEEPING MISSIONS

It is important to note that SEA damages the UN's image, credibility and reputation with the host state government, local populations, and international community (STERN, 2015). It also impugns the mission's legitimacy and credibility and it can undermine the mission's success because it is a clear failure of the UN in providing protection to people (GUNNARSSON, 2015); it also violates one of the main UN principles, *i.e.* the protection of human rights. Besides that, the UN stays in a hypocritical position when advising foreign governments to respect international law and human rights while its own peacekeepers are violating human rights by committing sexual abuse and exploitation against local populations (NOTAR, 2006; STERN, 2015, p.8). Gunnarsson (2015) also shows that failing to punish peacekeepers for crimes they have committed may affect the way UN treats punishments of sexual violence as a war crime. That is, parties involved in armed conflicts who engage in sexual violence will be punished in the last instance in the ICC and the UN peacekeepers who engage in SEA will be immune. In this sense, the UN also fails to protect women who live in the shadow of sexual violence (p.212). Dyan Mazurana (2005, p.34-35) explains that,

by taking part in the sex trade, peacekeepers and humanitarian aid workers support economies that maintain instability in the region, perpetuate abuses of women's, girls' and boys' human rights, further entrench systems of inequality and exploitation, and, thus, thwart a return to real peace and human security.

Grady (2010) argues that it is important to deconstruct the view that sexual violence is "natural" and "inevitable" during armed conflicts. SEA is a "political act deeply rooted in the political economy of war" (p.216). SEA, for instance, is used to supply resources for parties in conflict who engage in human trafficking. That is why when peacekeepers engage in sexual trade with local people they are being partial as they are contributing financially to armed groups and to the continuation of hostilities. Besides, parties that stand against any peace negotiation or international intervention use SEA as propaganda. For those "whose political aim is the continuation of the conflict or to try to secure peace on



more favorable terms [...], SEA provides a useful propaganda tool and is thus a political issue” (GRADY, 2010, p.220). SEA makes peacekeepers partial because they also fail to respect the UN Charter and other human rights values.

Karim and Beardsley (2016) show that SEA undermines the promotion of gender equality locally, especially if it is in the mission mandate. After the UNSC Resolution 1325 on Women, Gender and Security, gender mainstreaming and gender equality, participation and empowerment of women in decision-making, peace negotiations and peacebuilding activities are fundamental in multidimensional peacekeeping operations’ mandates. However, Gunnarsson (2015), when arguing that the UN is a racially hierarchical, heteronormative and patriarchal organization (p.213), stresses that UN negotiators often ignore female peacekeepers’ opinion and the local population (p.214). Besides that, UN peacekeepers have little contact with local communities and women’s local organizations to figure out what are the unmet needs of this population.

### **2.1 How does sexual abuse and exploitation happen in UN peacekeeping operations?**

After a quantitative study involving peacekeeping operations from UN, North Atlantic Treaty Organization (NATO) and other organization, Nordås and Rustad (2013) concluded that in situations with lower levels of battle-related deaths, in larger and more recent operations, in conflicts with higher levels of sexual abuse and in the less developed countries, SEA is more reported. Among the causes that explain SEA committed by peacekeepers are the contexts of vulnerability, the image that peacekeepers made of themselves (as “better” than the locals) and of local’s bodies and the widespread impunity faced by perpetrators.

It is important to consider that peacekeeping missions are political in nature. First of all, they are created by UNSC resolutions that determine their mandates with some main objectives and the number of people to compose the mission including military officers, police personnel and civilians. After that, there is a negotiation with the UN Member States to finance the mission and with the troop contributing countries (TCC) and police contributing countries to send their





military officers and policemen to compose the mission. The UN has no permanent army, so it depends on the goodwill of its Member States. In most part, developed states contribute with resources and developing ones with troops, especially Pakistan, China, India, Bangladesh and Nigeria. That is why it is often hard for the UN to exercise authority over these governments, because the UN depends on them to deploy its peacekeeping operations. In the last years, there were a growing number of conflicts and humanitarian emergencies that demanded UN support. Besides that, the missions' mandates are becoming more complex and robust, including the possibility of use of force to protect civilians and peacebuilding activities that should be developed in coordination with other UN agencies and NGOs on the ground.

Second, peacekeeping missions are deployed in places devastated by armed conflicts or with prevalent violence, lack of the rule of law and weak state capacity to provide public goods such as education and security. In these realities, people are left in situations with an economic breakdown and the absence of formal employment opportunities and many of them had to leave their habitual places of living to become internally displaced people (IDPs). These are the social and economic conditions where thousands of foreign people (military, policemen and civilians) with salaries paid in dollars are deployed to enforce the UNSC mandate of a certain mission.

In order to survive and help their families, many people, especially women and children in the most vulnerable situations, may use their bodies in exchange for food, medicine and/or money. There is a direct connection between UN peacekeeping missions and the increase of people who engage in survival sex in host countries (DONOVAN, 2015). A Save the Children UK study conducted by Csáky in 2008 with 341 people (129 girls and 121 boys between 10 and 17 years-old and 36 men and 54 women from 38 focus group in Sudan, Côte d'Ivoire and Haiti) demonstrated that children as young as 6 years-old engaged in transactional sex seeking for food, soap, medicine, small amounts of money and luxury items such as mobile phones. However, this type of transactional or survival sex should not be seen as a complete form of agency because people are forced to enter in unequal power relations and it does not necessarily



represent their real choices in times of peace and full guarantee of their rights (SPENCER, 2005).

According to Smith and Smith (2010), an increase in the number of military personnel will lead to an increase in the demand for prostitution and in human trafficking rings. UN interventions takes place in contexts of economies affected by conflict and violence. The deployment of a UN peacekeeping operation will increase the market of prostitution and facilitate access to the market of human trafficking. There is a consolidated literature that shows how the creation of US bases and security operations and the deployment of peacekeeping missions increased prostitution and sexual misconduct in those areas (ENLOE, 1990). Gunnarsson (2015) calls attention to the political act of using SEA as “a quicker way to earn money than that of the state-based post-war economy” (p.209). That is why SEA is one of the last human rights violations to cease at the end of conflicts. Jennings (2008) also shows that the “economic logic” developed around peacekeeping missions stimulate the occurrence of SEA in host states and in neighboring countries.

In order to avoid SEA by UN peacekeepers, the Organization has created a zero-tolerance policy in 2003 that prohibits any sexual activity with children (people under 18 years-old) independently of the consent-age in host countries and any involvement of peacekeepers with prostitution. Even though consent relationships with local adults from host community are not prohibited, they are “strongly discouraged” because of the different power positions between peacekeeping soldiers and the local population. Besides that, the UN should create programs to empower local inhabitants giving special attention to women and children to avoid that they will be forced to enter in transactional sex to survive.

More than 150 million girls and 73 million boys experience sexual violence in conflict affected places, according to the United Nations Children’s Fund (UNICEF) (2014 *apud* DENOV, 2015, p.62). Csàky (2008) has concluded that children survivors of SEA where the most vulnerable children, that means, among others, orphans and separated boys and girls that had no familiar structure to protect and support them. Most of them lived and worked in the streets and they were not registered for humanitarian assistance and/or other basic services.



Perpetrators used to take advantages of these vulnerable populations (poor and discriminated children; children forced displaced and those from families that are dependent on humanitarian assistance) because they were less prone to report. The context of vulnerability is an important factor to consider in order to avoid SEA in peacekeeping operations. Nordås and Rustad (2013) concluded that SEA may arise from a form of opportunism, because the variation in the vulnerability of the local population to these crimes is correlated to SEA in peacekeeping operations.

A second important factor is the image that peacekeepers make of themselves and of the local population. Most of the personnel are military officers or policemen. These are professions extremely embedded in gender relations and traditional conceptions of social and economic roles of women and men. War is traditionally a masculine activity. That is why men compose the most part of peacekeeping missions, coming from Global South countries. Most do not receive specialized training in gender equality, women's, and children's rights, even though UN is trying to change this reality and to train all peacekeepers in this thematic which is mandatory in the resolution 1325. Most of these men come from patriarchal societies without gender equality and they are deployed in contexts after conflicts and violence where women and children do not have their rights guaranteed.

De Jesus (2014) argues that soldiers in peacekeeping missions feel a tension between the desire to be effective to do what they have learned to conquer the peace and the exigency to be masculine. This happens because peacekeeping and peacebuilding missions are not seen as real wars to protect their states and women. They are considered inferior, frustrating, and less masculine than conflicts (p.345). In these operations, the soldier's masculinity is based on the opposition of the femininity and other racialized masculinities (p.346). The figure of the peacekeeper tends to be constructed as controlled and disciplined, that is, the ideal form of man and soldier. It is also connected with values such as democracy, humanitarianism, conquer of peace that sustains an imperialist logic in which local communities are understood as primitive, irrational, and dependent to legitimate foreign interventions (p.367). By the other hand, peacekeeping operations can be a way to challenge traditional constructions of



gender by considering peace negotiation and institution-building as “male” and not just the fight (p.346-347).

There is a vicious cycle that reinforces images of masculinity from the part of the soldiers that contributes to women and girls to be seen as bodies to be used to reinforce masculine activities and visions. Gunnarsson (2015) concludes that “social normalization of sexual violence causes women to become humiliated, victimized, and degraded, and precludes their participation from public life, enforcing a belief both conceptually and practically of women being held as subordinate” (p.212). Besides that, UN’s structure contributes to peacekeepers to see themselves as the protectors of fragile women and children that need to be protected by those that are stronger and can see the bigger picture. Higate (2007, p.101) explains that

The concept of military masculinities would appear to offer a useful analytical point of departure in explaining the dynamics of these gendered power relations, since the overwhelming majority of peacekeepers are combat trained military men (Fetherston 1998). In these terms, we might expect their social practices toward local women and girls to flow from military-masculine identities constructed around the notion of the inferior feminine “other” (ARKIN; DOBROFSKY, 1978; BARRETT, 1996; MORGAN, 1987, 1994).

Studies made with peacekeepers reinforce this conception. The research of Lutz, Gutmann and Brown (2009), with approximately 75 interviews in Haiti (MINUSTAH), 36 interviews in Kosovo (UNMIK), and 56 interviews in Lebanon (UNIFIL) most of them provided by military, police, and civilian peacekeeping personnel, show the perspective of this group regarding gender and racism. Racial assumptions about local population make SEA more likely when people in the mission area are dehumanized in the peacekeepers’ discourses. Besides that, most part of the peacekeepers did not consider having sex with local women outside the mission area as a violation of the UN Code of Conduct. UN contingents are permeated by the culture of masculine privilege (or “boys will be boys”) that endorses a vision that men must dominate women the way they want.

Host societies also reinforce this vision that women and children are inferior and should be protected by men. In this sense, there is also the widespread idea of the “unchangeable male human nature” according to which



men cannot and should not sexually control themselves. Peacekeepers then understand SEA as “simple sexual desire” and not as a crime, a human rights violation and a function of power, domination, and gender inequality (LUTZ; GUTMANN; BROWN, 2009, p.7). This type of culture can be seen in peacekeepers discourses that justify their sexual behavior stating that local women were “all over them” that means they are approached by the girls and it was “too easy” to have sex with them. That is why non-go areas, curfews and shorter tours have been adopted by commanders as devices to prevent SEA. Besides that, there is the centrality of notions of sovereignty in UN institutional culture and the loyalty of military officers to their home countries. That can be seen in the culture of silence where military officials are loyal to each other and do not report SEA committed by their national fellows (LUTZ; GUTMANN; BROWN, 2009, p.9).

Based on a research conducted about UN peacekeeping mission in Liberia in 2006, 2012 and 2013, Henry (2015) has made interesting researches on the way peacekeepers think about themselves and the local population. The author stresses that there is a rapid and gradual turnover of personnel that tends to rotate every 6-12 months (military), 3 months (policemen) and undefined time (civilians). This contributes to the idea that their work cannot change the reality in host countries and that they cannot really help local communities. Higate (2007) conducted an exploratory research in the Democratic Republic of Congo (DRC) and Sierra Leone in early 2003 and detected that peacekeepers held a fatalistic attitude and there was the manifestation of “the superiority of many peacekeepers toward Congolese citizens” (p.105). They understood that the situation in DRC was so grave that “sexually exploitative activities were unlikely to exacerbate the already parlous state of the country and its peoples” (HIGATE, 2007, p.108). They had a weak “sense of responsibility, while reframing the exchange of goods and services for sex as a positive, nearly altruistic intervention” (HIGATE, 2007, p.108). It means they really believed that engaging in sexual activities with local population was a manner to help them.

Henry (2015) comments that many of the peacekeepers from the Global South and the Eastern Bloc were there to make money and to create a better life for their own families at home. This is interesting to think that they are not binding



to the cause of protecting people in need. The main objective is still the local reality in their homelands, meaning they will have less empathy for local populations as well as less tendency to put themselves at risk for them. The military officers are bound to their national states and populations and this contributes for them to see locals in an inferior way. Henry (2015) concluded that peacekeepers consider themselves coming from superior lands and cultures. By the other hand, this “dependency” of peacekeepers and TCCs on the peacekeeping money could be used by UN (as it was done in 2016) to force TCCs to investigate, prosecute and punish SEA’s perpetrators. UN peacekeepers construct and reproduce signs and symbols of militarism and nationalism to situate themselves in the narrative of professional and patriotic peacekeeper. Henry (2015) concluded that many peacekeepers engage in local relationships and even transactional sex with locals. To justify these acts, they emphasize their loneliness and their need of intimacy, however they would not engage openly in activities that could jeopardize their jobs.

Besides, military officers are trained in the logic to combat an enemy. In peacekeeping missions, they are put on the ground to deal with a situation in which there is no clear enemy. The tendency is that officers will be asked to do even more activities normally done by civilians with the evolution of more complex and multidimensional peacekeeping mandates (STERN, 2015), especially with the adoption of protection of civilians as an explicit goal of the missions. In this regard, the local population cannot be seen as faceless bodies that can be used as translators, drivers, cleaning ladies, cooks and prostitutes.

Karim e Beardsley (2016) concluded, after an analysis of mission-level information from 2009 to 2013, that “higher proportions of both female peacekeepers and personnel from countries with better records of gender equality is associated with lower levels of SEA allegations reported against military contingents” (p.100). The participation of women in peacekeeping operations is still small. Even though there is a search of UN to raise the number of women involved in peacekeeping operations especially after the adoption of the resolution 1325, the armed forces are still a much-masculinized institution with little space for women. Karim e Beardsley (2016) discuss that female personnel can also be victims of SEA and that in looking for “acceptance” they



may develop a culture of silence being more loyal to their male national colleagues than to local women that have been survivors of SEA (JENNINGS, 2008). This enters in Hooks (1986) discussion of the lack of solidarity among women from different races.

A better way to address SEA is to change the way peacekeepers see themselves related to the local population. One way to achieve it is through the cultivation of a value for egalitarianism with peacekeepers and the promotion of training in gender mainstreaming and gender balance inequality. Promoting local population participation as a collaboration system and not in a dependent and patriarchal relation with UN peacekeeping missions is another way to change how bodies and images of the local population are constructed and how local population see the missions' members. Creating empathy and bonding may be fruitful in these situations.

The third factor that contributes to widespread acts of SEA in UN peacekeeping is the impunity faced by perpetrators. The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946 guarantees immunity to any non-military peacekeepers classified as Officials or Experts on Mission (internationally recruited staff, locally recruited staff paid by salary, military observers, civilian police, and any other individuals designated as Experts on Mission by the UN). The UN Secretary General can waive immunity in some circumstances when the person has committed crimes against humanity, for example. The military officers also have immunity when performing their activities during peacekeeping missions. This immunity is guaranteed in the agreements made between UN, the host country and the troop contributing country. According to the Memorandum of Understanding and the SOFA (Status of Force Agreement), the troop contributing countries have the right and duty to prosecute their personnel who has committed crimes under UN mandates.

The problem surrounding UN peacekeepers and SEA is that the host country will have no right to prosecute people that have engaged in SEA. In the case of officers, the TCC may not be able or willing to prosecute their soldiers. Even if they are willing to investigate and to prosecute suspects, the investigations can be extended in time and the survivors and proofs are located



in the host countries. This makes it difficult to guarantee the due process and the survivors' access to justice and remedies. When dealing with non-military personnel, the UN depends on host countries to accept extrajudicial ruling to punish crimes committed outside its territory. UN has no tribunal to prosecute peacekeepers involved in SEA. Besides that, different criminal systems may understand sexual exploitation and abuse in diverse forms. In many TCCs, prostitution is not a crime, for example.

The peacekeepers' immunities prevent them from being prosecuted and punished by these crimes. There is an impunity environment in peacekeeping operations as their personnel knows that the maximum that can happen with them is being sent back home. In other words, peacekeepers commit SEA because they know that will be no adequate punishment (NDULO, 2009). At the same time, many SEA survivors do not denunciate these crimes once they know they will receive no justice, medical, psychological, or financial support.

SEA in UN peacekeeping missions is an underreported crime. To illustrate this fact, Grady (2010) argues that 45 per cent of Dutch personnel participating in the UN Transitional Authority in Cambodia had some sexual contact with sex workers or other members of the local population (including consent sex) during a five months' tour of duty. If these statistics were replicated in all UN missions in the field, the real numbers of SEA would achieve thousands of cases. Spencer (2005) argues that the UN reporting mechanism in the field is complicated and unclear to local communities. People do not report because they 1) do not want to lose the much needed-material assistance, 2) fear stigmatization of being considered by their host communities as "used" and without value and honor 3) have been sexually assaulted, 4) do not know how to report, 5) fear threat or retaliation from perpetrators (that many times carry guns), 6) feel powerless and useless to report and because there is a lack of effective legal services and support for them (CSÁKY 2008; STERN, 2015).

Boom (2015) suggests some solutions to avoid impunity by perpetrators including curbing immunity, permitting complementary jurisdictional capacity by host countries, and perhaps creating a UN military peacekeeper court. It is hard for troop contributing countries (TCC) to have criminal authority over their nationals because it is deeply connected with their sovereignty (DU PLESSIS;





PETE, 2004). And the other problem is that the host countries often do not have the capacity or juridical effective structures to prosecute and punish perpetrators. Some authors such as O'Brien (2011) and Boom (2015) have considered the possibility of the International Criminal Court to prosecute peacekeepers who committed sexual exploitation and abuse crimes. The main problem with this approach is that it is difficult to classify these crimes in the scope of crimes presented in Rome Statute. It means SEA in peacekeeping operations is not a crime against humanity, a crime of war, genocide, or a crime of aggression. Even though SEA committed by peacekeepers, especially against children, are egregious acts, they are not widespread activities committed against the local population and they cannot be considered inside the ICC's scope. Besides that, many TCC have not accepted the ICC's jurisdiction.

### **3. IS UN ACTING? AVOIDING PROTECTORS TO BECOME PREDATORS**

Although cases of sexual exploitation and abuse were documented in UN peacekeeping operations since the 1990s, UN has been always giving reactive answers to the complaints that were not effective to eliminate this atrocity. In 2003, the UN Secretary General has adopted the Bulletin, "Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse" (ST/SGB/2003/13) that has defined the practice and adopted a zero-tolerance policy toward SEA. In the following year, allegations of sexual exploitation and abuse in the Democratic Republic of Congo have made UN review its approach to SEA. The Secretary General has also asked for the Prince Zeid al-Hussein of Jordan to issue a report on the thematic. His report, named "A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations" (2005) provided recommendations in areas of renewed standards of conduct, new investigative procedures, and new forms of organizational responsibility and accountability for perpetrators. UN has revised its Model of Memorandum of Understanding with Contributing Countries (MoU) of 2006 to put the obligation of Troop Contributing Countries to exercise criminal jurisdiction on SEA perpetrators and to inform the UN about the procedures taken.



The UN has also established the Conduct and Discipline Unit (CDU) at UN Headquarters in 2005 to enforce the Secretary General's Bulletin and the UN Code of Conduct by providing oversight on conduct and discipline issues in peacekeeping operations and special political missions. They are also responsible to pursue the UN strategy of prevention, enforcement, and remedial actions to eliminate SEA. The CDU provides training for peacekeepers and it works with Conduct and Discipline Teams (CDT) on the ground in larger peacekeeping operations and Conduct and Discipline Focal Points in smaller ones and special political missions. These Conduct and Discipline people receive allegations of SEA from locals and implement the mission strategy on training, prevention, advising, enforcement, remedial action, and inform the Heads of Mission about them.

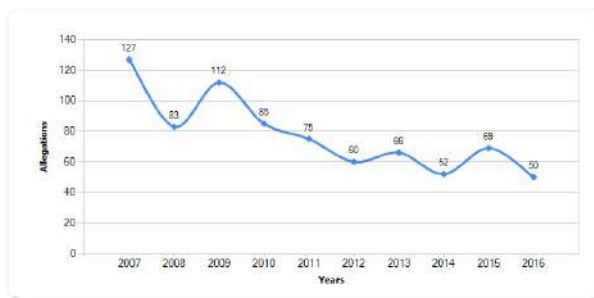
CDTs do not conduct investigations but examine allegations to make recommendations as to whether an investigation is necessary. If the CDT receives a report of SEA, the allegation is referred to the UN Office of Internal Oversight Services (OIOS). OIOS is responsible for investigating all allegations of SEA by civilian personnel. When allegations are substantiated, the UN may repatriate the individual and ban him or her from participating in future operations. Investigating SEA is a difficult task in peacekeeping operations, because, as we said early, it is hard to find evidence when survivors and witnesses are reluctant to provide testimony, and when UN lacks criminal jurisdiction.

The General Assembly has asked the Secretary General to document SEA allegations in annual reports on sexual exploitation and abuse. An analysis of these reports (that started to gather data on SEA in 2005) can shed some light on the way UN understands SEA. First, the number of allegations does not provide the exact number of survivors and perpetrators; in other words, the numbers may be underestimated. The reports until 2015 do not mention the national origin of the suspects of the allegations. Many of them are not substantiated due to the lack of evidence or because the time for investigating was too long and survivors gave up. Some civilians from UN agencies have cases dismissed because they came back to their countries. This is not enough to provide survivors with justice. UN has just administrative measures to deal with SEA that involves the repatriation of perpetrators and their banishment for future



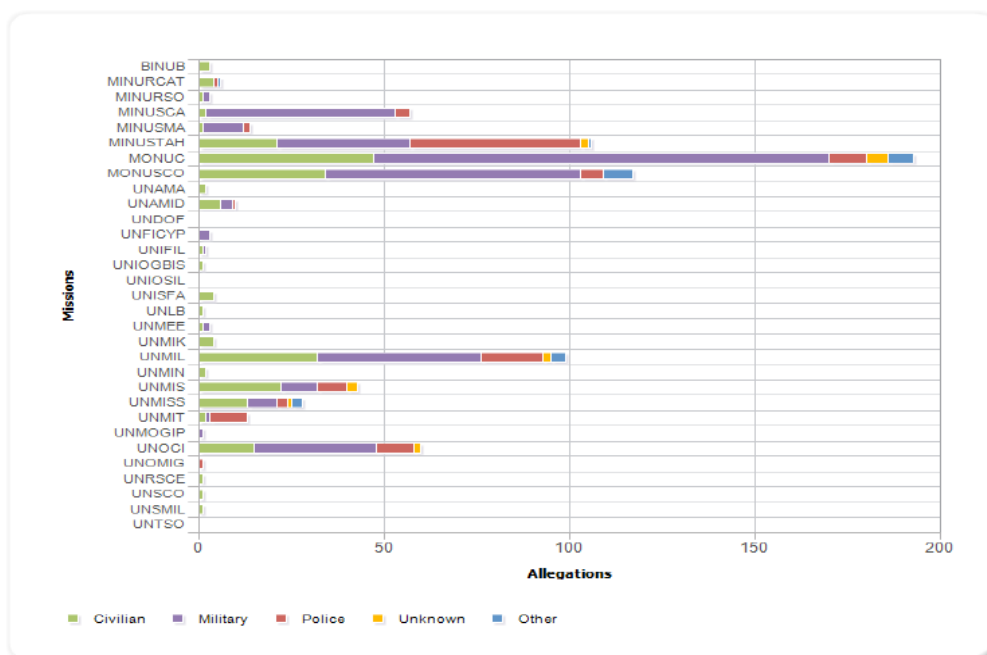
missions. There is also no mention of the support that survivors have received in host countries. Graphic 1 shows the number of allegations by year and graphic 2 by Mission:

Graphic 1. Allegations for All Categories of Peacekeeping Personnel Per Year (SEA)



Source: Office of Internal Oversight Services (OIOS)<sup>7</sup>, 2016

Graphic 2. Allegations by Category of Personnel Per Mission (SEA)



Source: Office of Internal Oversight Services (OIOS)<sup>8</sup>, 2016.

<sup>7</sup> Available at: <https://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx>. The data reflects OIOS reports dated up until April 30, 2016.

<sup>8</sup> Available at: <https://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx>



Many critics can be addressed to the way UN deals with SEA. Csàky (2008) concluded that there is a lack of support for communities, children, and young people. They are not being encouraged to speak out about the abuse against them. There is also a lack of strong leadership and managerial courage in the international community to eliminate SEA and a lack of investment by governments and donors in child protection to prevent the underlying causes of SEA. UN has given much attention to the prevention and training component but there is a clear impunity in SEA committed by peacekeepers. The support for the survivors was also very limited because the strategy was focused in available local services with no specific UN fund dedicated to their psychological, medical, and financial assistance. Spencer (2005) remembers the importance of community participation, empowerment for women, deploying trained and elite military personnel and the necessity to improve reporting and punishing systems. For Taylor (2015), transparency remains the main problem in the way UN deals with SEA. Before 2016, it was difficult to find what allegations were made against each peacekeeper and the follow-up that the troop contributing countries have done to SEA allegations. Taylor (2015) also mentions the problem of the lack of assistance to survivors and the need of a clear leadership in the UN system regarding SEA.

Although UN has adopted a strategy to eliminate these practices, scandals of continuous sexual abuse committed by peacekeepers in Central African Republic have shown that the UN policy was ineffective. The Human Rights Watch and the AIDS-Free World have denounced the case and shown that UN authorities had knowledge of these abuses and they have done nothing. The 2015 report from the OIOS showed that UN strategy should give more attention to survivors' support and enforcement of criminal jurisdiction for perpetrators. In 2016, some important changes were made by UN that started to consider SEA as a sexual crime related to conflict and human rights violation. The Secretary

---

legationsbyCategoryofPersonnelPerMissionSexualExploitationandAbuse.aspx. Civilian means UN staff members and UN Volunteers; Military includes contingent personnel and military observers; Police refers to UN Police, including Formed Police Units; Unknown refers to unidentified subjects; Other includes consultants and employees of UN contractors. The data reflects OIOS reports dated up until April 30, 2016.



General started to name publicly the origin of the perpetrators of SEA. In 2016, the Secretary General began to vet individuals deployed in peacekeeping missions with prior misconduct record (UN/DFS, 2016). Member states have included national investigation officers in the host countries. The UN requested that investigations of SEA should be completed in six months and in three months in urgent situations (when dealing with children, for example).

UN has also created a Trust Fund to support survivors with medical and psychological care, legal services, and immediate material needs. Member States were invited to contribute voluntarily to this fund – Norway, for instance, has already done a contribution. UN has also adopted the strategy of sending back all troops when serious SEA was taking place. The perpetrators of SEA will have their payments suspended and if UN investigations prove that SEA happened, the TCC of the perpetrator must turn back to UN the salaries that were paid since the SEA had happened. This money will be applied to the Trust Fund. UN has improved its community-based complaint reception mechanism and it has requested TCC to create a DNA bank with DNA samples of all people sent in peacekeeping mission to facilitate verifying paternity claims. Some countries such as Benin, Ecuador, India, and Uruguay have designated paternity focal points to facilitate paternity and child support claims. On March 11, 2016, the UN Security Council adopted its resolution 2272 on sexual abuse and exploitation, designed to prevent sexual violence by UN peacekeepers that give special attention to medical and psychological assistance to survivors.

Nevertheless, it remains the problem that UN has no legal prerogative to prosecute peacekeepers, hence it depends on the goodwill of TCCs to investigate, prosecute, punish violators, and give feedback to the UN. However, naming and shaming mechanisms have shown that UN has other tools such as political pressure and stop contracting troops from countries with grave misconduct records (CARASIK, 2015). Many countries depend on the money of UN peacekeeping operations to sustain their armies. The other alternative that UN could rely on to prevent impunity could be counting on the support of Member States. There is the US experience in March 2005, when the Congress urged UN to suspend payment of peacekeeping suspects and the US withhold military



support to states with evidence of abuse and failure to investigate and punish the suspects (NOTAR, 2006, p.415).

Finally, even with these positive changes, Human Rights Watch (2016) argues “that UN and its member countries should do more to investigate and prosecute peacekeepers who commit sexual exploitation and abuse and to support the survivors<sup>9</sup>”. The NGO also mentions the lack of information and transparency in the organization and other political obstacles as the UN dependency on voluntary troop contributions as problems regarding the way UN deals with SEA.

## **FINAL REMARKS**

This article has shown that sexual exploitation and abuse is a serious problem in UN peacekeeping missions with deep roots in gendered and racialized ways that local communities are perceived. Firstly, we must consider that the way we understand bodies in International Relations is a factor that contributes to the increase of SEA. When peacekeepers see women and children of host countries as faceless bodies or “other” bodies there is the dehumanization of them. They become abjects/objects. Military officers are especially bond to their national states and populations so they do not have either the responsibility nor the true will to protect these populations. Payment is often what motivates people’s participation in missions and they are aware that will not be punished for the misconduct. Discourses that construct and reinforce masculinities and the excuse “boys will be boys” do not justify sexual abuses and violence in any place and circumstance.

Secondly, the paper has given attention to three main factors that contribute to the perpetuation of sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping missions: the context of vulnerability, the way peacekeepers see

---

<sup>9</sup> This citation is available at the website: HUMAN RIGHTS WATCH. *UN: Stop Sexual Abuse by Peacekeepers*. New Report Reveals Lack of Justice, Protection for Victims, March 4<sup>th</sup>, 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/03/04/un-stop-sexual-abuse-peacekeepers>>. Acesso em 15 jul. 2016.



themselves and the local community and the impunity enjoyed by perpetrators. We should also consider these factors when dealing with SEA.

Thirdly, UN's responses have been reactive, instead of proactive, to SEA scandals. During much time, the UN zero-tolerance discourse was ineffective and we continue to see cases of SEA in most of the missions. Little attention was given to survivors. In 2016, the UN Security Council has approved a resolution on sexual exploitation and abuse focusing on support for survivors. Besides that, one of the most important changes was that UN now treats SEA as a conflict-related sexual violence and a human rights violation. Putting survivors in the center can lead to important measures to avoid SEA in places where UN peacekeeping missions occur.

UN's responses have not been enough to deconstruct specific gendered and racialized views of local communities' bodies. UN also has only implemented changes when scandals are covered by international media. Nonetheless, we have not seen effective measures being taken place to address the host countries context of vulnerabilities, the way peacekeepers see themselves and local communities and impunity. As we have stressed UN has alternatives to deal with SEA including effective and systematic accountability mechanisms to punish perpetrators; naming and shaming strategies and avoiding contracting countries that do not follow UN's strategy of prevention, enforcement, and remedial actions. Donors can also exercise some pressure because money is fundamental to some troop contributing countries. Understanding that bodies are political and matter in International Relations is a necessary approach to eliminate SEA. It is imperative to stop protecting perpetrators and to start supporting survivors. We conclude as Henry (2015) "that peacekeepers are continually dependent on militarized (especially embodied) resources (or forms of capital)" (p.374), and that this is both a cause and consequence of the everyday contradictions and paradoxes that contribute to SEA. If UN wanted, the organization would have adopted a stronger answer to eliminate sexual exploitation and abuse in all peacekeeping missions. However, this also depends on changing gendered and racialized constructions of the bodies of those that may become futures survivors of sexual exploitation and abuse.



## REFERENCES

AIDS FREE WORLD. *Code Blue Campaign.*, 2017 Disponível em: <<http://www.codebluecampaign.com/welcome>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

AL-HUSSEIN, Prince Zeid Ra'ad Zeid. *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*. Report to the UN Special Committee on Peacekeeping Operations (A/59/710), February 24, 2005.

BOOM, Rembert. Criminal Accountability of Military Peacekeepers Some Comments on the Secretary-General's Proposal for a Naming and Shaming Policy. *Journal of International Peacekeeping*, v. 19, n. 1 p. 287-296, 2015.

BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARASIK, Lauren. End Sexual Exploitation by Peacekeepers. *Aljazeera America*. 2015. Disponível em: <<http://america.aljazeera.com/>

[opinions/2015/6/end-sexual-exploitation-by-un-peacekeepers.html](http://america.aljazeera.com/opinions/2015/6/end-sexual-exploitation-by-un-peacekeepers.html)>. Acesso em 15 jul. 2016.

CDU. *United Nations Conduct and Discipline Unit*. Disponível em: <<https://cdu.unlb.org/>> Acesso em: 15 jul. 2016.

CSÁKY, Corinna. *No One to Turn To: The Under-reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers*. United Kingdom: Save the Children, 2008.

DE JESUS, Diego Santos Vieira. Mundo macho: homens, masculinidades e relações internacionais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 109, n. 1, p. 309-364, 2014.

DENOV, M. Children born of wartime rape: The intergenerational realities of sexual violence and abuse. *Ethics, Medicine and Public Health*, v. 1, n. 1 p. 61-68, 2015.

DONOVAN, Paula. JISB Interview: Immunity, Sexual Scandals and Peacekeeping. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 9, n. 3, 2015, p. 408-417. DOI: 10.1080/17502977.2015.1073004

DU PLESSIS, Max; PETE, Stephen. Who Guards The Guards? The ICC and serious crimes committed by United Nations peacekeepers in Africa. *African Security Review*, v. 13, n. 4, p. 5-17, 2004.

ENLOE, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. San Francisco: University of California Press, 1990.





FERSTMAN, Carla. *Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*. United States Institute of Peace. Special Report 335. 2013. Disponível em: <<https://www.usip.org/sites/default/files/SR335-Criminalizing%20Sexual%20Exploitation%20and%20Abuse%20by%20Peacekeepers.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

GRADY, Kate. Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality. *International Peacekeeping*, v. 17, n. 2, p. 215-228, 2010. DOI: 10.1080/13533311003625100

GUNNARSSON, Hanna. Accountability of the UN and Peacekeepers: A Focus Study on Sexual Exploitation and Abuse. *SOAS Law Journal*, v. 2, n.1 p. 207-231, 2015.

HENRY, Marsha. Parades, Parties and Pests: Contradictions of Everyday Life in Peacekeeping Economies. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 9, n. 3, p. 372-390, 2015. DOI: 10.1080/17502977.2015.1070021

HIGATE, Paul. Peacekeepers, Masculinities, and Sexual Exploitation. *Men and Masculinities*, v. 10, n. 1, p. 99-119, July 2007.

HOOKS, Bell. Sisterhood: political solidarity between women. *Feminist review*, v. 23, n.1, p. 125-138, 1986.

\_\_\_\_\_. Talking back. *Discourse*, v. 8, s. v., p. 123-128, Fall -Winter 1986-1987.

\_\_\_\_\_. The oppositional gaze: Black female spectators. In: JONES, Amelia (Ed.). *The feminism and visual cultural reader*, London: Routledge, 2003, p. 94-105,.

HUMAN RIGHTS WATCH. *UN: Stop Sexual Abuse by Peacekeepers*. New Report Reveals Lack of Justice. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/03/04/un-stop-sexual-abuse-peacekeepers>>. Acesso em 15 jul. 2016.

JENNINGS, Kathleen M. *Protecting Whom? Approaches to Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Operations*. Oslo: Fafo, 2008.

KARIM, Sabrina; BEARDSLEY, Kyle. Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries. *Journal of Peace Research*, v. 53, n.1, p. 100-115, 2016.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, p. 935-952, 2015.

LUTZ, Catherine; GUTMANN, Matthew; BROWN, Keith. *Conduct and Discipline in UN Peacekeeping Operations: Culture, Political Economy and Gender*. Report



submitted to the Conduct and Discipline Unit Department of Peacekeeping Operations United Nations October 19, 2009. Disponível em: <[http://watsoninstitute.org/images\\_news/un\\_report\\_2009\\_10\\_19.pdf](http://watsoninstitute.org/images_news/un_report_2009_10_19.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MARTIN, Sarah. *Must boys be boys? Ending sexual exploitation & abuse in UN peacekeeping missions*. Refugees International, Washington DC, 2005.

MAZURANA, Dyan. Gender and the Causes and Consequences of Armed Conflict. In: MAZURANA; RAVEN-ROBERTS; PARPART (eds). *Gender, Conflict and Peacekeeping*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

MOORE, Henrietta. Fantasias de poder e fantasias de identidade: gênero, raça e violência. *Cadernos Pagu*, v. 14, s. v., p. 13-44, 2000.

NDULO, Muna. The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers during Peacekeeping Missions. *Berkeley Journal of International Law*, v. 27, n. 9, 2009.

NOTAR, Susan A. Peacekeepers as Perpetrators: Sexual Exploitation and Abuse of Women and Children in the Democratic Republic of the Congo. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, v. 14, n. 2, p. 413-429, 2006.

NORDÅS, Ragnhild; RUSTAD, Siri C. A. Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Understanding Variation. *International Interactions*, v. 39, n. 4, p. 511– 534, 2013.

O'BRIEN, Melanie. Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes. *International Criminal Law Review*, v. 11, n.4 p. 803–827, 2011.

OIOS. *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*. 15 May 2015. Reissued 12 June 2015 for technical reasons. Assignment No.: IED-15-001. Disponível em: <<https://oios.un.org/page/download2/id/13>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SMITH, Charles Anthony; SMITH, Heather M. Human Trafficking: The Unintended Effects of United Nations Intervention. *International Political Science Review*, v. 32, n. 2, p. 125-145, 2011.

SPENCER, Sarah W. *Making Peace: Preventing And Responding To Sexual Exploitation By United Nations Peacekeepers*, 2005.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. "Can the Subaltern Speak?" In: NELSON, Cary; GROSSBERG, Larry (Ed.). *Marxism and the Interpretation of Culture*. Urbana: University of Illinois Press, 1988. p. 271-313.



STERN, Jenna. *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years After The Zeid Report*. Civilians in conflict policy brief no. 1 2015, Stimson Center. Disponível em: <[https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Policy-Brief-Sexual-Abuse-Feb-2015-WEB\\_0.pdf](https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Policy-Brief-Sexual-Abuse-Feb-2015-WEB_0.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

STUENKEL, Oliver. *Post-western world: how emerging powers are remaking global order*. Malden: Polity Press, 2016.

TAYLOR, Sarah. *Dispatches: A Year of Reckoning on Sexual Abuse by UN Peacekeepers*. December 22, 2015 Dispatches, Human Rights Watch. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2015/12/22/dispatches-year-reckoning-sexual-abuse-un-peacekeepers>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN. *Charter of The United Nations And Statute Of The International Court Of Justice*. San Francisco, 1945. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN. *Combatting Sexual Exploitation And Abuse*. Highlights of Proposals and Initiatives set out in A/70/729: Strengthening measures for protection from sexual exploitation and abuse, 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/sginitiativessea.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN. *Convention on the Privileges And Immunities Of The United Nations*, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN. *Fact Sheet on Sexual Exploitation and Abuse*. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2015factsheet.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN/DFS. *Background Information on Sexual Violence used as a Tool of War*. 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UN/DFS. *Update On Allegations Of Sexual Exploitation And Abuse In United Nations Peacekeeping Operations And Special Political Missions*. 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/updatesea.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UNGA. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. Report of the Secretary-General. A/70/729.16* Seventieth session. Agenda item 139.2016. Disponível em:



<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1604056.pdf> Acesso em: 15 jul. 2016.

UNSC. *Resolution 1325 (2000)*. Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. S/RES/1325 (2000). Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2017.

UNSC. *Resolution 2272 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7643rd meeting, on 11 March 2016. S/RES/2272 (2016). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2272\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2272(2016))>. Acesso em: 15 jul. 2016.

UNSG. *Secretary-General's Bulletin Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. ST/SGB/2003/13. Secretariat 9.2003. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=ST/SGB/2003/13](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/SGB/2003/13)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

WILCOX, Lauren. Beyond sex/gender: the feminist body of security. *Politics & Gender*, v. 7, n. 4, p. 595-600, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Bodies of Violence: Theorizing Embodied Subjects in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2015.

\_\_\_\_\_. Drone warfare and the making of bodies out of place. *Critical Studies on Security*, v. 3, n. 1, p. 127-131, 2015.

\_\_\_\_\_. Dying is not permitted: Sovereignty, biopower, and force-feeding at Guantanamo Bay. In: *Torture: Power, Democracy, and the Human Body*, p. 101-128, 2011.

\_\_\_\_\_. Embodying algorithmic war: Gender, race, and the posthuman in drone warfare. *Security Dialogue*, v. 48, n. 1, p. 11-28, 2017.

\_\_\_\_\_. Explosive bodies and bounded states: Abjection and the embodied practice of suicide bombing. *International Feminist Journal of Politics*, v. 16, n. 1, p. 66-85, 2014.

**Recebido em 23 de fevereiro de 2017.  
Aprovado em 26 de agosto de 2017.**



## **AS MULHERES NA CARREIRA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES SOBRE ADMISSÃO, HIERARQUIA E ASCENSÃO PROFISSIONAL**

**MARIANA COCKLES**

Mestra (UFPE) e Doutoranda em Ciência Política (UFMG), bolsista CAPES

**ANDREA QUIRINO STEINER**

Professora Adjunta e Chefe do Departamento de Ciência Política da UFPE

**RESUMO:** Este trabalho foca nas experiências e desafios particulares das mulheres na carreira diplomática brasileira. Através de entrevistas e análise documental, apresentamos uma descrição original sobre o processo de concessão de promoções na carreira e dos principais eventos recentes que culminaram em mudanças práticas na organização do Itamaraty. Discutimos, então, a instituição e implementação de cotas informais criadas durante a gestão do ex-chanceler Celso Amorim, bem como a criação e funcionamento do Comitê Gestor de Gênero e Raça. Neste contexto, identificamos que a organização informal das diplomatas é o principal canal de construção e visibilização da agenda comum das mulheres da carreira. Também verificamos que a demanda por reconhecimento das experiências de discriminação e das barreiras enfrentadas na progressão da carreira são os pontos mais sensíveis nesta agenda e que o exemplo das cotas demonstrou que a sobrevivência de regras para compensar os efeitos da desigualdade na carreira depende de sua formalização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Itamaraty; diplomacia; desigualdade de gênero.

## **WOMEN IN THE BRAZILIAN DIPLOMATIC SERVICE: CONSIDERATIONS ON ADMISSION, HIERARCHY AND PROFESSIONAL ASCENSION**

**ABSTRACT:** This paper focuses on the experiences and specific challenges that Brazilian female diplomats face. Through interviews and documental analysis, we present an original description of the procedures for granting promotions in this career and of the main recent events that culminated in practical changes within Itamaraty. We then discuss the implementation of informal quotas during the former chancellor Celso Amorim's term, as well as the creation and operation of the Gender and Race Managing Committee. We find that female diplomats' informal organization is the main channel towards constructing and making visible a common agenda of women in the Brazilian diplomatic career. We also verified that the demand that discrimination experiences be acknowledged and the barriers faced regarding professional ascension are the most sensitive items in the agenda, and that the example of quotas showed that the survival of rules to compensate inequality depends on their formalization.

**KEYWORDS:** Itamaraty; diplomacy; gender inequality.



## 1. Introdução

Este artigo discute a participação das mulheres na carreira diplomática brasileira, apresentando uma análise exploratória e descritiva sobre a evolução institucional da visibilidade da questão de gênero dentro do ministério em anos recentes. Na seção seguinte à esta introdução, reportamos as fontes e os métodos empregados para a coleta das informações utilizadas. Em seguida, apresentamos uma discussão histórica sobre a evolução do processo admissional na carreira, com ênfase nas principais características, avanços e retrocessos para a inclusão de mulheres no quadro de diplomatas. A quarta seção sumariza o processo complexo de concessão de promoções, discutindo os impactos prováveis de seu desenho atual sobre a desproporção de gênero nas classes mais altas da hierarquia funcional da carreira. Finalmente, apresentamos uma descrição dos principais eventos recentes, responsáveis pelo aumento da visibilidade da experiência e demandas por inclusão das mulheres na carreira; quais sejam, a implementação de cotas informais para as promoções, a organização informal das mulheres em torno de uma agenda comum de interesses e a criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça do Itamaraty.

A desproporção crescente de gênero ao longo das classes da carreira parece resultar da intrincada relação entre instituições formais e informais e os fatores de autoridade e cultura sobre os quais se baseia a socialização dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse sentido, a ausência de critérios formais e, por consequência, o espaço de discricionariedade que os diplomatas têm dentro do sistema de promoções confere barreiras específicas para o acesso das mulheres às classes mais altas.

Também observamos que a iniciativa de implementação das cotas informais de gênero no processo de concessão de promoções foi eficiente, mas também descontínua, indicando que a ausência de formalização de incentivos e constrangimentos determinou sua fragilidade institucional. Por fim, identificamos que a organização informal das mulheres se apresenta tanto como o canal principal para a construção de uma agenda de interesses comuns das diplomatas, quanto como via de pressão e manifestação das demandas dentro do ambiente profissional.



## 2. Dados e métodos

Um dos maiores desafios à elaboração de estudos sobre a participação das mulheres na carreira diplomática diz respeito à disponibilidade de dados. Diante da escassez de informações sobre o tema, optamos por realizar uma análise qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Para coletar as informações, realizamos entrevistas e uma análise documental dos Anuários do Instituto Rio Branco, de 2013 a 2015; do Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008, que regulamenta o processo de concessão de promoções; e de dois documentos elaborados pela organização informal das mulheres das carreiras – uma carta entregue em 2012 à Secretaria do Serviço Exterior Brasileiro (SEB) e uma compilação de 102 relatos anônimos de assédios sofridos pelas diplomatas durante o exercício de suas funções.

Enquanto a discussão sobre a evolução do processo admissional na carreira utiliza as informações extraídas dos Anuários do Instituto Rio Branco (IRBr), as discussões das demais seções baseiam-se nas informações coletadas a partir das entrevistas. No total, foram treze diplomatas entrevistadas – oito individualmente<sup>1</sup> e cinco através de um grupo focal de Terceiras-Secretárias. As entrevistas foram semiestruturadas e duraram, em média, uma hora e trinta minutos.

Todas as conversas foram gravadas, com consentimento das participantes, e armazenadas digitalmente. Alguns dos relatos são citados indiretamente, com atenção para preservar a identidade de todas as participantes. O grupo de Terceiras-Secretárias foi formado para coletar as opiniões de diplomatas que ainda se encontram na base da hierarquia funcional; foram discutidas expectativas sobre a trajetória na carreira e opiniões sobre o tratamento recente do Ministério à questão de gênero.

Além disso, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o ex-chanceler Celso Amorim, devido ao seu protagonismo na implementação das cotas informais para as mulheres no processo de concessão de promoções. Sua reprodução foi autorizada pelo mesmo e a discussão foi conduzida por um roteiro

---

<sup>1</sup> As oito diplomatas entrevistadas individualmente dividiram-se da seguinte maneira: duas Terceiras-Secretárias, uma Segunda-Secretária, três Primeiras-Secretárias, uma Conselheira e uma Ministra de Segunda-Classe.



distinto daquele empregado nas demais entrevistas. O embaixador relatou como surgiu a preocupação em investir na promoção de mais mulheres e como as cotas foram implementadas durante sua gestão.

É importante mencionar que a descrição do processo de institucionalização do Comitê Gestor de Gênero e Raça do MRE foi elaborada em grande medida com base nas entrevistas, mas que os trechos da seção relacionada a esta discussão não citam as entrevistadas discriminadamente, devido à sensibilidade do assunto e à necessidade de preservar suas identidades.

### **3. O processo admissional da carreira**

Um ano após a criação do Instituto Rio Branco, foi instituído o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD), através do Decreto-Lei nº 9.032/1946, cujo acesso dava-se por aprovação em exame vestibular. Aos candidatos aprovados, era exigida a conclusão do CPCD, que era oferecido pelo IRBr, sediado no então distrito federal do Rio de Janeiro. A admissão, portanto, era indireta<sup>2</sup>. Após a conclusão, o aluno era finalmente admitido no serviço exterior como Terceiro-Secretário e passava a receber os vencimentos correspondentes à carreira.

As provas eram realizadas no Rio de Janeiro e só a partir de 1959 o exame passou a ser aplicado nas capitais mais populosas dos estados brasileiros. A mudança foi acompanhada pelo Exame de Seleção Prévia, que corresponderia, posteriormente, ao Teste de Pré-Seleção ou à atual Primeira Fase do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD).

No ano de 1995, o CPCD foi substituído pelo Programa de Formação e Aperfeiçoamento – Primeira Fase (PROFA-I), que regulou o conteúdo das disciplinas de acordo com as exigências específicas da rotina de trabalho. No ano seguinte, o antigo exame de vestibular do CPCD foi também substituído, dando lugar ao CACD, que manteve o formato da estrutura curricular do CPCD, à exceção de pequenas alterações.

---

<sup>2</sup> Durante os 50 anos de duração do CPCD, foram realizados apenas sete concursos de aprovação direta, nos anos de 1954, 1955, 1962, 1967, 1975, 1977 e 1978.





Outra mudança importante foi a substituição do PROFA-I pelo atual Curso de Formação do Instituto Rio Branco, em 2003. O curso passou a ofertar o Mestrado Profissionalizante em Diplomacia como requisito para estágio no exterior, sendo dispensados, facultativamente, os candidatos aprovados no CACD já mestres ou doutores. Em 2014, a Portaria nº 179 tornou, novamente, a conclusão do Curso de Formação do IRBr requisito obrigatório a todos os candidatos, vigorando atualmente.

Segundo o último edital do CACD<sup>3</sup>, o exame é composto por três fases realizadas nas capitais de todos os estados brasileiros. Nas edições de 2011 a 2014, a primeira fase do CACD contou com a reserva de 10% das vagas para candidatos negros. Esse percentual aumentou para 20% e se estendeu para todas as fases do exame, a partir da promulgação da Lei nº 12.990/2014.

No Gráfico 1, é possível visualizar a proporção das mulheres que entraram nas turmas do IRBr por década, desde os anos 1950 até os anos 2010; observa-se que a participação das mulheres na entrada da carreira sofreu uma leve queda nos anos 1990, mas logo retomou a tendência de crescimento nas décadas seguintes.

Segundo Farias e Carmo (2016), atualmente as mulheres correspondem a, aproximadamente, 40% dos candidatos e a menos de 25% dos aprovados do CACD; de acordo com a projeção dos dados de 1954 a 2010, a tendência do ritmo de entrada de mulheres indica que a igualdade entre gêneros no quadro diplomático só será atingida em 2066. E essa estimativa, alertam os autores, ainda carrega certa medida de otimismo, pois conta com o aumento (ou pelo menos a manutenção) da valorização da cultura de igualdade de gênero de anos recentes. O Gráfico 2 mostra como essa tendência se apresenta nas últimas décadas. A tendência linear de crescimento para o período é similar quando comparada à do intervalo de 1954 a 2015 e seus coeficientes de determinação são igualmente baixos;  $R^2 = 0,25$  para todo o intervalo e  $R^2 = 0,22$  para o período de referência do gráfico.

Estudos anteriores sobre a participação das mulheres na diplomacia brasileira apontam que existem duas explicações possíveis sobre o *gap* de

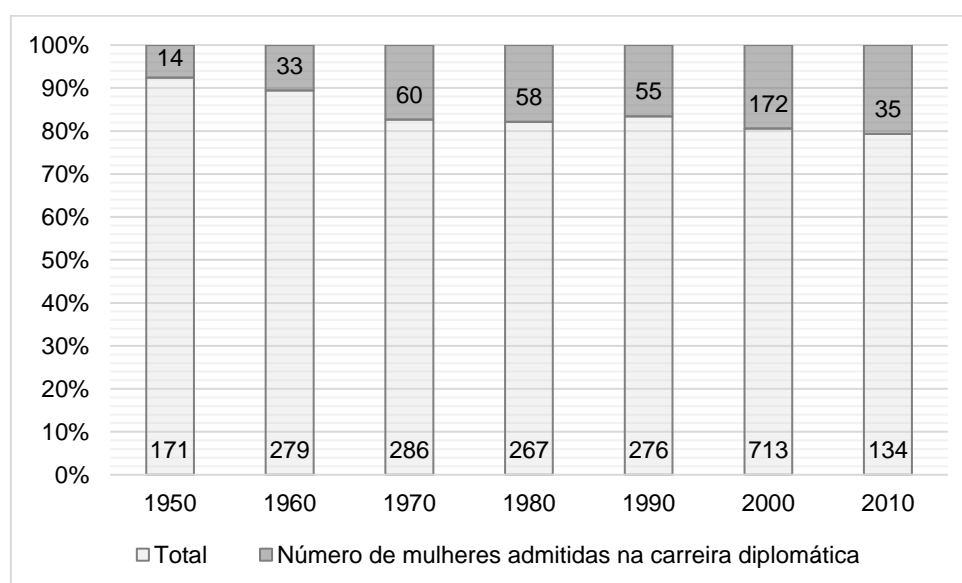
---

<sup>3</sup> Edital nº 1 de junho de 2016.

gênero na entrada da carreira (BALBINO, 2011; DELAMONICA, 2014; FARIAS & CARMO, 2016). A primeira diz respeito à formulação das provas de seleção do CACD e à possibilidade de que o processo de seleção não seja neutro. Farias e Carmo (2016) lembram que a elaboração de questões em testes de seleção geralmente tende a favorecer certas características individuais e vários estudos já demonstraram que esse viés termina prejudicando determinados grupos sociais nas seleções, inclusive as mulheres (BRELAND et al., 1999; KIZILCA, 2013; PIFFER et al., 2014).

A segunda explicação teria raiz na divisão sexual do trabalho e na socialização dos papéis de gênero. A participação das mulheres em carreiras e posições tradicionalmente masculinas conta com uma barreira que antecede até mesmo o processo de recrutamento: o sentimento de “não pertencer àquele espaço” e as baixas perspectivas de sucesso desestimulam a candidatura feminina (HOYTI, 2005). No caso da diplomacia, as mulheres enfrentam, ainda, as expectativas do custo familiar para investimento na carreira, calculado geralmente pelos estigmas da perda da feminilidade e da alta correlação entre a progressão e os divórcios e a abdicação da vida familiar, por conta da instabilidade das remoções.

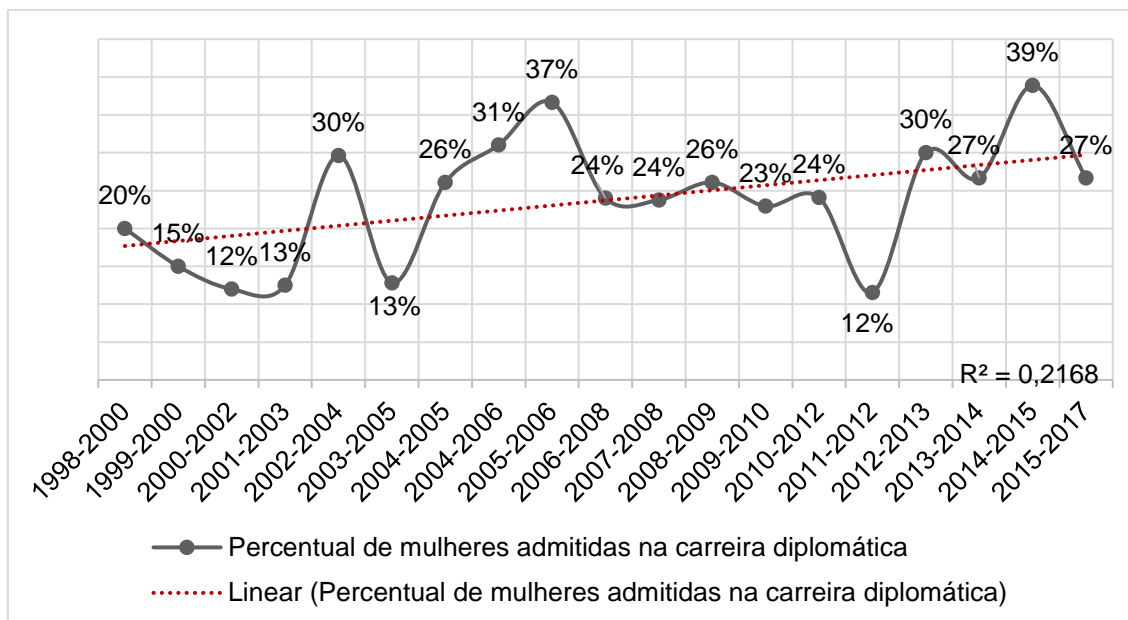
**Gráfico 1. Proporção de mulheres nas turmas do IRBr por década (1953-2015)**



Fonte: IRBr, 2016. Elaboração própria.



**Gráfico 2. Evolução recente da participação feminina (1998-2015)**



Fonte: IRBr, 2016. Elaboração própria.

Até o momento, nenhuma pesquisa dispõe de dados suficientes para trazer evidências sobre a primeira explicação, mas os trabalhos de Balbino (2011) e Delamonica (2014) sugerem que as características da carreira afastem mesmo o interesse das mulheres. Essa condição seria ainda mais reforçada pelo processo de incorporação dos candidatos aprovados na seleção.

Moura (2007) aponta, ainda, que a entrada na carreira é marcada pela construção da identidade do diplomata. A autora observa que, para os candidatos bem-sucedidos no CACD, a aprovação e entrada no Ministério representa, antes de tudo, a aquisição de uma condição social de poder muito específica à classe dos diplomatas e ao imaginário histórico que a define. Contudo, como também observa Dulci (2008), assim que os candidatos iniciam a carreira, esse imaginário é rapidamente substituído por dois elementos que baseiam “a identidade própria da função”: a formalidade e a hierarquia.



#### 4. Hierarquia e ascensão profissional

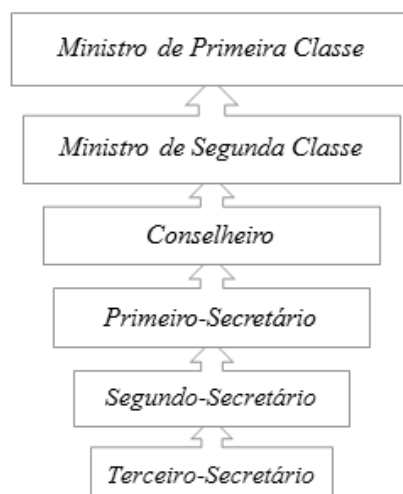
Segundo Moura (2007), a peculiaridade da hierarquia da carreira diplomática, responsável pela distinção do Itamaraty das demais agências executivas do governo, resulta de uma estrutura institucional que combina elementos tradicionais da burocracia nacional (organizada em cargos e funções) à escalonagem das Forças Armadas (organizada sobre “patentes”). Esta combinação oferece um senso forte de estratificação para os diplomatas e o pertencimento a cada categoria determina o status não só na estrutura funcional, mas também nas socializações dentro do Ministério (MOURA, 2007). Tal hierarquia é delimitada por classes e cada promoção corresponde à ascensão do diplomata para a classe subsequente. A Figura 1 ilustra, grosso modo, o processo de progressão na carreira e as seis classes que a compõem.

Quando o candidato aprovado no CACD é admitido como funcionário do SEB, entra como Terceiro-Secretário. Após o período mínimo de três (e máximo de quatro) anos de serviço efetivo, caso o diplomata tenha concluído o Curso de Formação, a promoção para a classe de Segundo-Secretário acontece automaticamente, de acordo com a disponibilidade de vagas e respeitando a ordem decrescente de tempo de serviço efetivo.

A partir da classe de Segundo-Secretário, todas as promoções são sujeitas não só a requisitos de antiguidade, mas também a critérios de merecimento.



**Figura 1. Classes de hierarquia da carreira brasileira de diplomata**



As promoções acontecem duas vezes ao ano, quando os diplomatas são listados em um documento denominado Lista de Antiguidade (LA). Na Lista, constam todas as informações que permitem verificar se os diplomatas cumprem os requisitos de elegibilidade; a Tabela 1 resume os critérios práticos para cada classe.

**Tabela 1. Critérios de habilitação para promoções na carreira de diplomata**

Classe	Antiguidade	Merecimento		
	Tempo de efetivo serviço	Tempo de serviço no exterior	Tempo de exercício de funções de chefia	Conclusão de cursos
Ministro de Primeira Classe	20 anos	10 anos	3 anos	-
Ministro de Segunda Classe	15 anos	7 anos e 6 meses	-	CAE – Curso de Altos Estudos
Conselheiro	10 anos	5 anos	-	CAP – Curso de Atualização em Política Externa
Primeiro-Secretário	3 anos	2 anos	-	CAD – Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas

Fonte: Decreto nº 6.559/2008. Elaboração própria.



Os postos no exterior são classificados em quatro categorias, de A a D, “segundo o grau de representatividade da missão e as condições específicas de vida na sede” (Artigo 13 do Decreto nº 93.325/1986). Para fins de promoção, caso o diplomata complete pelo menos um ano de serviço efetivo, o tempo em postos C é computado em dobro e em postos D, em triplo.

O tempo de serviço em funções de chefia, por sua vez, é contabilizado quando o diplomata assume a titularidade desse tipo de função, a nível mínimo de DAS-4<sup>4</sup> na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) ou em um posto no exterior. Este critério só aparece como requisito para os Ministros de Segunda Classe que desejam ascender. Por fim, vale observar que os diplomatas devem ter pelo menos três anos de efetivo serviço na classe em que se encontram para que possam ascender à subsequente.

Além dos critérios de antiguidade, essas promoções são condicionadas à conclusão de cursos de treinamento e qualificação. Todos os cursos são ofertados e coordenados pelo Instituto e se assemelham a cursos de pós-graduação.

Os diplomatas habilitados para receber as promoções, então, concorrem à entrada para o Quadro de Acesso (QA), que determina quem pode receber as promoções naquele semestre – apenas os diplomatas que constam no QA recebem as promoções para as vagas. Este processo acontece em cinco etapas (Figura 2)

As cinco etapas envolvem a participação (1) do Departamento do Serviço Exterior, (2) de todo o quadro de diplomatas, (3) da Câmara de Avaliação II (4), da Câmara de Avaliação I e da (5) Comissão de Promoções, respectivamente. A composição das Câmaras e da Comissão pode ser visualizada na Tabela 2. Ambas as Câmaras de Avaliação são presididas pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores e têm como Secretário-Executivo o Diretor do Departamento do Serviço Exterior (DSE). Já em relação à Comissão, quem a preside é o Ministro de Estado em exercício.

---

<sup>4</sup>Os cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior (DAS) da administração pública direta, autárquica e fundacional são classificados em seis níveis, no Brasil.



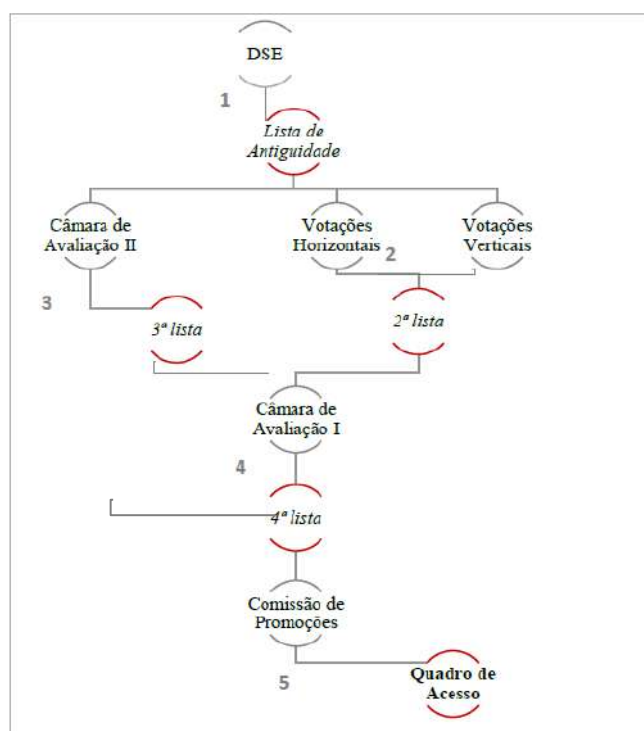
Primeiro, os diplomatas realizam as votações horizontais e verticais a partir das informações na LA. As horizontais correspondem àquelas que são realizadas pelos pares. Já as votações verticais são realizadas pelos diplomatas Ministros de Primeira e Segunda Classe, Conselheiros e Primeiros-Secretários, que indicam os nomes para o QA de todas as classes inferiores. As indicações em todas as etapas de votação devem ser feitas em um número que equivale a um décimo dos cargos de cada classe.

O regimento das promoções determina um sistema de contagem de pontos para os diplomatas mais bem votados e os resultados das votações horizontais são unidos aos resultados das votações verticais para compor uma segunda lista ranqueada (Etapa 2, na Figura 1). Em paralelo, a Câmara de Avaliação II também utiliza as informações da LA para realizar votações majoritárias internas que resultam em uma terceira lista dos diplomatas merecedores de exame pela Câmara de Avaliação I para concorrerem ao QA (Etapa 3).

Esta, por sua vez, utiliza como referência as listas que resultaram das votações e da etapa da Câmara de Avaliação II para filtrar novamente os diplomatas que vão concorrer às promoções (Etapa 4). A decisão final sobre o QA é dada pela Comissão de Promoções, que utiliza como base a lista resultante das votações nominais da Câmara de Avaliação I (Etapa 5). Nesta última fase, a Comissão determina os critérios de seleção e, por fim, escolhem pelo voto majoritário os diplomatas que irão compor o Quadro de Acesso. A partir da lista final do Quadro, são indicados os diplomatas que vão preencher as vagas disponíveis.



**Figura 2. Processo de elaboração do Quadro de Acesso**



Fonte: Decreto nº 6.559/2008. Elaboração própria.

**Tabela 2. Composição das Câmaras de Avaliação e da Comissão de Promoções**

Câmara de Avaliação II	Diplomatas que ocupam chefia na SERE e que não integram a Comissão de Promoções nem a Câmara de Avaliação I.
Câmara de Avaliação I	Chefe de Gabinete do Ministro de Estado; Chefe de Gabinete do Secretário-Geral; Chefe do Cerimonial; Inspetor-Geral do SEB; Secretário de Controle Interno; Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares; Corregedor do SEB; Secretário de Planejamento Diplomático; Diretores e Assessores Especiais do Gabinete.
Comissão de Promoções	Ministro de Estado das Relações Exteriores; Secretário-Geral das Relações Exteriores; Subsecretários-Gerais; Diretor-Geral do IRBr; Chefe de Gabinete do Ministro de Estado; Chefe de Gabinete do Secretário-Geral e um MPC no exercício de chefia em posto e convocado pelo Ministro de Estado.

Fonte: Decreto nº 6.559/2008. Elaboração própria.





Preenchendo os requisitos, todos os diplomatas que constam no quadro ordinário do SEB podem concorrer à entrada no QA. Porém cada classe da carreira possui uma delimitação temporal de permanência dos servidores no quadro ordinário; ultrapassado esse limite, o diplomata entra no quadro especial (QE) do SEB. Para os Ministros de Primeira e Segunda Classe, assim como os Conselheiros, esse limite corresponde à permanência na mesma classe por até 15 anos ou até a idade máxima estabelecida por lei para cada classe. Por sua vez, os Segundos e Primeiros-Secretários, após o período mínimo de 12 anos, entram para o quadro especial de acordo com a ordem decrescente de tempo de efetivo.

Havendo disponibilidade, os diplomatas do quadro especial concorrem a uma vaga na classe subsequente. Porém, como observam Farias e Carmo (2016), a entrada para o QE diminui consideravelmente a probabilidade de que o diplomata seja promovido. Além disso, os Ministros de Segunda Classe do QE não podem ascender a Ministros de Primeira Classe. Ou seja, a chegada ao topo da carreira só se dá pelas vias normais do quadro ordinário do SEB.

Em relação à composição dos quadros, observamos que, em 2015, as mulheres corresponderam a apenas 22,9% dos diplomatas e que essa diferença entre gêneros sobe ainda mais quando observamos a metade superior da hierarquia funcional; por exemplo, dos 199 embaixadores, apenas 18,6% são mulheres<sup>5</sup> (IRBr, 2016). Não é raro ouvir nos corredores do Itamaraty que a sub-representação feminina nas classes mais altas é produto dos números baixos de entrada das mulheres na carreira. No entanto, como se observa pelo gráfico a seguir, ponderadamente, as mulheres estão distribuídas entre as classes de maneira mais desequilibrada do que os homens, superando-os apenas nas três fases inferiores da pirâmide (de Terceiros a Primeiros-Secretários). As linhas de tendência do Gráfico 2 mostram que a desproporção das mulheres entre as classes é bem maior que a dos homens, com baixa composição delas entre as classes superiores.

---

<sup>5</sup>Em publicação na Revista da Associação dos Diplomatas do Brasil (ADB), Viviane Balbino relata que, segundo a Divisão de Pessoal do MRE, a proporção de mulheres entre os Ministros de Primeira Classe é de apenas 12% (BALBINO, 2016).



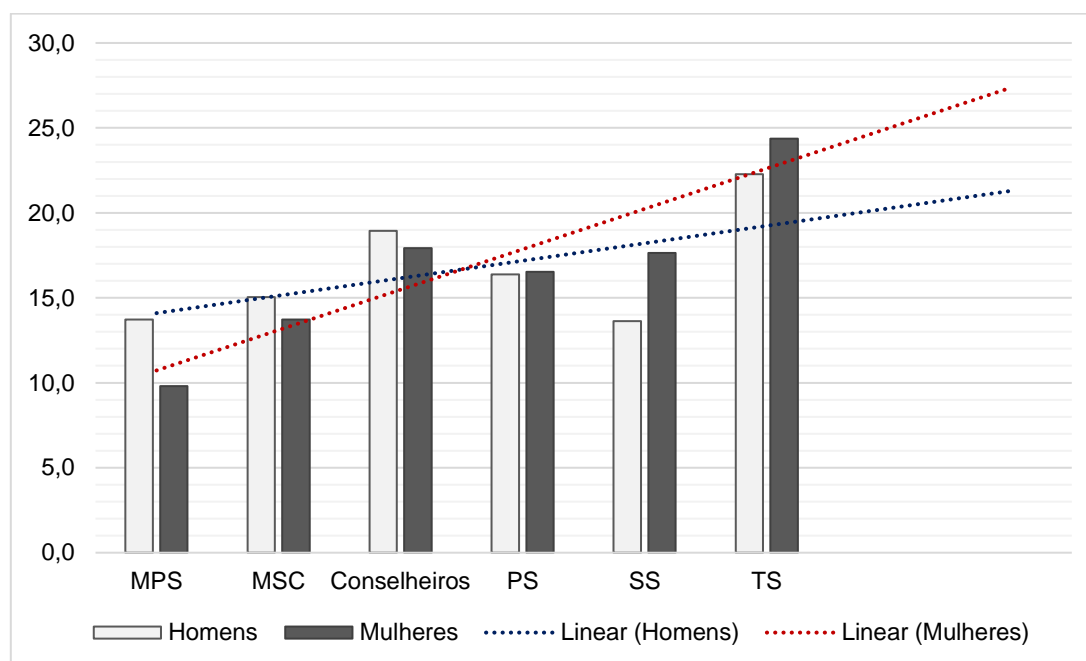
Trabalhos anteriores observam a existência de um gargalo a partir das promoções para a classe de Conselheiros (Gráfico 3) que afeta especificamente as mulheres (BALBINO, 2011; FARIAS & CARMO, 2016). É a partir deste ponto da carreira que as conexões e a articulação política tornam-se mais relevantes para a aquisição das promoções (BALBINO, 2011). Sobre o assunto, Farias e Carmo (2016) verificam que, apesar de haver similaridade entre os gêneros dos diplomatas no que diz respeito a origem regional, formação educacional, classificação na Lista de Antiguidade, tempo no exterior e ocupação de cargos de chefia, a trajetória profissional das mulheres ainda é diferente da trajetória dos colegas do gênero masculino. Mas se as regras formais valem igualmente para homens e mulheres e se ambos preenchem os requisitos de habilitação para as promoções de maneira parecida, então o que explica o fato de que existe uma diferença de gênero na composição da hierarquia da carreira diplomática brasileira?

Conversando com várias diplomatas, a resposta provável, que já foi levantada outras vezes pela literatura (BALBINO, 2011; DELAMONICA, 2014; FARIAS & CARMO, 2016), converge para a mesma explicação: a abertura do processo de promoções à escolha subjetiva dos diplomatas prejudicaria especificamente as mulheres. Como não existem parâmetros pré-estabelecidos para as votações nominais que acontecem ao longo de todas as etapas de composição do Quadro de Acesso, a seleção do voto fica a critério do julgamento individual de mérito por parte de cada diplomata participante.

Ou seja, a medida de subjetividade nas indicações abre espaço para que a cultura e a socialização dentro do Ministério assumam um papel fundamental na maneira como a hierarquia entre os diplomatas é constituída. Afinal, quando as instituições formais faltam, são as informais que se encarregam de moldar o comportamento dos indivíduos (HELMKE & LEVITSKY, 2006). Este sistema de interação entre as normas formais do processo de concessão de promoções e as instituições informais e elementos de cultura e autoridade que pautam a socialização dentro do Ministério tem três consequências potenciais para as mulheres.



**Gráfico 3. Distribuição de homens e mulheres entre as classes da carreira diplomática (dados de junho de 2015)**



Fonte: Farias & Carmo, 2016. Elaboração própria.

A primeira é a de que se abre espaço para que o favorecimento do padrão estético e social de representação da diplomacia brasileira. Aqueles que correspondem ao estereótipo dos “membros da Casa de Rio Branco” – basicamente homens brancos, bem eruditos e de origem socioeconômica privilegiada – seriam favorecidos em detrimento dos demais. Considerando que a grande maioria dos diplomatas de fato corresponde a esta imagem (FARIAS & CARMO, 2016) e que é natural que profissionais tendam a selecionar suas indicações com base em critérios subjetivos de similaridade à sua própria figura, é de se esperar que esse privilégio resulte em certa medida de exclusão para quem não possui as características daquele padrão (BALDER & MCBRIER, 1997; BLAU & DEVARO, 2006).

Em segundo lugar, a cultura e a socialização dentro do MRE, assim como em qualquer ambiente social, são permeadas pela divisão dos papéis de gênero, que determinam parâmetros distintos de comportamento, atitudes e aparência. Um exemplo muito claro, mencionado em comum nas entrevistas e em trabalhos anteriores, é sobre a percepção quanto à postura de imposição profissional: por



exemplo, enquanto o homem que levanta a voz para seus colegas durante uma discussão é, geralmente, visto como alguém que “sabe se impor”, a mulher que apresenta o mesmo comportamento é considerada “histérica” ou “desequilibrada” (Entrevistadas 2, 3 e 5; BALBINO, 2011).

Ou seja, determinadas posturas naturalizadas nas interações entre os homens, quando assumidas pelas mulheres, terminam por desqualificá-las (JOSHI, 2014). Estas diferenças constroem um sistema de avaliação de comportamento que funciona, como se diz popularmente, com “dois pesos e duas medidas”. Este sistema é ainda mais problemático quando consideramos que os traços que correspondem ao referencial de liderança no ambiente de trabalho são tradicionalmente associados a elementos considerados masculinos.

Por fim, segundo a literatura, as conexões políticas, que começam a desempenhar um papel fundamental na promoção da visibilidade dos candidatos ao Quadro de Acesso, adequam-se mais ao perfil de interação social dos homens em comparação ao das mulheres (JOSHI, 2014). Com uma educação e sociabilização orientadas, entre outros elementos, pela competitividade, alguns estudos organizacionais indicam que os homens têm maior facilidade de arriscar, de estabelecer relações com colegas e de utilizar técnicas mais agressivas de autopromoção (GROWE & MONTGOMERY, 2000; HOYTI, 2005; EAGLY & CARLI, 2007; KIAMBA, 2008; VAZ, 2013). Do mesmo modo como ocorre nas competições eleitorais, a incongruência com o padrão masculino de competitividade desestimula a ambição feminina e põe a necessidade de articulação política como um obstáculo maior para as mulheres do que para os homens (NORRIS & INGLEHART, 2004).

Dito isto, fica claro que o argumento meritocrático sobre o pressuposto de igualdade que o processo de ascensão oferece a homens e mulheres desconsidera não só que as experiências femininas e masculinas são distintas, como também os efeitos excludentes (ou, no mínimo, de desvantagem) que a subjetividade dos critérios tem sobre as mulheres na competição. Ainda assim, o discurso oficial de neutralidade do MRE parece ressoar bem entre os corredores da Casa e dificulta o reconhecimento da desigualdade na carreira diplomática (Entrevistadas 1, 3, 5 e 8).



## 5. Visibilidade da questão de gênero no MRE em anos recentes

A questão da progressão tornou-se especialmente sensível dentro do Ministério a partir do período inicial da gestão do ex-presidente Lula, em 2003. Na época, o então Ministro de Estado, o embaixador Celso Amorim, instituiu uma política informal de cotas para as mulheres na composição dos Quadros de Acesso. Anteriormente, durante sua atuação de um ano e meio como Ministro de Estado na gestão de Itamar Franco, Amorim manifestou sua primeira mobilização em defesa de ações compensatórias à condição específica das mulheres na carreira.

Anteriormente, até os anos 1980, vigorou uma norma que instituía a obrigação de que, nos casais de diplomatas, caso estes desejassem permanecer juntos durante uma remoção, um dos cônjuges teria de entrar em licença durante o tempo que o outro permanecesse servindo no exterior. A prática da entrada neste tipo de licença ficou conhecida pela expressão “agregar”. Naturalmente, quase a totalidade dos cônjuges que agregavam eram mulheres, o que provocava uma estagnação na contagem do tempo de carreira destas diplomatas que saem de licença – um dos requisitos para as promoções (BALBINO, 2011, p.51; Entrevistadas 1, 2, 3, 6 e 7).

A questão foi modificada no início do governo Sarney; no entanto, o tempo perdido pelas diplomatas que já haviam agregado não poderia ser contabilizado retroativamente. Diante da situação, na época do governo Franco, Celso Amorim relata que teve que persuadir sua assessoria jurídica para contar o tempo de serviço no exterior de algumas das diplomatas que agregara. O ex-chanceler conta que não pôde corrigir a situação de todas, mas que conseguiu reverter o prejuízo para algumas delas (Entrevista realizada com o embaixador Celso Amorim em 2016).

Amorim nota que, na época, já se preocupava com a situação das mulheres no Itamaraty, mas que o curto período de sua primeira atuação como Ministro inviabilizou a realização de mudanças estruturais. Só quando assumiu novamente a chancelaria, no início do primeiro governo Lula, resolveu interferir no QA:

Havia um funil. Primeiro [...], era essa questão de não poder servir no exterior e você dificultar que o casal seja [removido] junto [provoca], na sociedade brasileira, um prejuízo para as mulheres. [...]. Eu tinha



consciência disso então eu passei, mais ou menos, a estabelecer umas cotas informais. Não posso dizer um número exato sempre, mas, sei lá, tinha seis, sete promoções, [aí] eu falava “quero pelo menos uma mulher”. Na promoção, embora seja colegiado, o ministro tem um pouco mais de arbítrio, mas no Quadro de Acesso não. Então eu tinha que já garantir que no Quadro de Acesso entrassem [as diplomatas]. Eu tinha que falar, convencer os meus colaboradores de que era importante (Idem).

As cotas, então, utilizavam instrumentos de pressão interna para estimular as indicações das mulheres aos Quadros de Acesso. O ex-chanceler observa que, nesse processo, o então Secretário-Geral do Itamaraty, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, desempenhou papel importante na indicação das mulheres. Como a Comissão de Promoções é presidida pelo Secretário-Geral e não pelo Ministro<sup>6</sup>, Guimarães Neto encarregava-se de manifestar o desígnio do chanceler para os demais envolvidos no processo de formação do QA:

Então eu dizia “Samuel, são dez vagas no QA, eu quero pelo menos três mulheres, *pelo menos*”. E ele executava (...), falava com cada um e dizia “olha, tem que ter três mulheres, senão o Ministro vai devolver o Quadro”. Mas, claro, isso é uma coisa que você só faz em casos extremos, então todas as pessoas nomeadas, de alguma forma, por mim ou pelo Secretário-Geral acabavam se conformando (Idem).

A medida, como era de se esperar, encontrou resistência entre os diplomatas não só entre aqueles autodeclarados conservadores, mas até mesmo dentro de alguns setores da então dita “ala humanista” do Ministério:

...até [alguns diplomatas], entre aspas, que eu conheci progressistas, diziam “ah, mas eu não posso fazer isso, [a promoção] é só pelo mérito, [pel]a meritocracia”. E eu dizia, “mas, gente, elas têm mérito, o problema é que elas não tiveram a mesma chance”. [...]. Então você tem que compensar, não é? É que nem *handicap* de corrida, você tem que compensar as pessoas que têm menos chances (Idem).

Segundo Farias e Carmo (2016, p.39), entre 2003 e 2009 houve um “grande salto” da participação das mulheres no QA para a maior classe da carreira, iniciando na proporção dos 10% e chegando, durante o período, aos 29% – medida, inclusive, acima da proporção geral de mulheres na carreira. Entre a lista dos diplomatas que foram realmente promovidos, a proporção de

---

<sup>6</sup> Segundo Amorim, para garantir que esse presidente seja “alguém da casa”, já que o pertencimento à carreira diplomática é requisito obrigatório para ocupar o cargo de Secretário-Geral, mas não o é para o de Ministro das Relações Exteriores.



mulheres cresceu de 16% para 29% no mesmo intervalo. Porém, após o término da gestão do presidente Lula, essas medidas começaram a reduzir. Em 2015, a taxa de participação feminina no QA para Ministros de Primeira Classe caiu para 18,6% e a proporção de mulheres que foram promovidas para a mesma classe reduziu para apenas 16,7% dos cargos.

Quando questionado sobre o motivo de as cotas não terem sido formalizadas, o embaixador Celso Amorim afirmou que:

Bom, eu não sou necessariamente contra, mas eu acho que se você puder resolver o problema sem criar uma coisa burocrática... Eu acho até que as mulheres se sentem melhor, pra falar a verdade [...]. Mas aí se a gente notar que vai haver retrocesso, então [restitui a] cota (Idem).

De fato, o retrocesso ocorreu. E, em grande medida, a causa foi a resistência de boa parte dos diplomatas em reconhecer que existia uma diferenciação de gênero dentro do Itamaraty que prejudicava as mulheres nas promoções. Além da resistência dos homens, pesquisas anteriores identificaram que algumas das próprias diplomatas sentiram o peso desfavorável da “discriminação positiva”.

Delamonica (2014) observa que algumas se sentiram “diminuídas com essa situação, como se a promoção decorresse não de sua competência e dedicação ao trabalho, mas do fato de ser mulher” (p.60). Já algumas das diplomatas que Balbino (2011) entrevistou confirmaram que existia, de fato, diferença no tratamento e julgamento de mérito das mulheres. Porém, elas acreditavam que as cotas não eram a resposta adequada à desigualdade; o ideal, para elas, seria que o tratamento paritário fosse estabelecido no dia-a-dia, sem instrumentos de discricionariedade.

Bem recepcionada ou não, a política de cotas aumentou a participação das mulheres nas classes superiores da hierarquia da carreira diplomática, mas esse aumento ainda não atingiu patamares de proporcionalidade à participação total das mulheres na carreira. Além disso, seu caráter informal permitiu que houvesse um retrocesso no crescimento dos índices participativos alcançados entre os anos de 2003 e 2009. Entretanto, o efeito principal, e que reverbera até hoje pelos corredores da Casa, certamente foi a visibilidade que a ação trouxe para a questão de gênero. Como veremos, as discussões e os posicionamentos



que as cotas evidenciaram manifestaram-se com uma clareza crescente durante os anos subsequentes.

Um destes efeitos foi o de que, pela primeira vez, as diplomatas se organizaram em um grupo informal e de estrutura completamente horizontal para estabelecer uma agenda de interesses comuns às mulheres da carreira. Como fruto de reuniões não oficiais, o grupo entregou, em março de 2014, uma carta à chefia do Ministério, contendo quatorze pontos com reivindicações de adequação da estrutura e jornada de trabalho à experiência, também, das mulheres. A carta, subscrita por 203 diplomatas<sup>7</sup>, trazia entre os destaques a demanda de que o Itamaraty buscasse adquirir o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça, compensação de reconhecimento do programa homônimo desenvolvido pelo governo federal em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU).

À época da 5ª edição do programa e como resultado da carta já mencionada, em 2014 o Itamaraty resolveu tentar obter este selo (apesar de alguma resistência remanescente de alguns membros do Ministério). Um dos requisitos para conquista do selo consistia na criação de um comitê voltado às questões de paridade entre homens e mulheres e de igualdade racial. Assim, em setembro do mesmo ano, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR) do MRE.

A obtenção do selo pelas instituições é vinculada à elaboração e cumprimento de um plano de ação eficiente, que avalia as necessidades particulares de cada participante. Para que seja elaborado o plano de ação, é necessário que as instituições preencham a Ficha Perfil (FP), um registro que contém informações sobre funcionários, processos internos e práticas de promoção de igualdade<sup>8</sup>. Por conta disso, a primeira função fundamental do CGGR consistiu na elaboração dessa ficha, já que a portaria que criou o Comitê estipulou como única função a apresentação da candidatura do MRE ao programa.

---

<sup>7</sup>Em número proporcional à distribuição das mulheres na hierarquia funcional.

<sup>8</sup>A Ficha Perfil contém sete áreas temáticas para preenchimento de dados: (1) perfil do corpo de funcionários, (2) processos de recrutamento e seleção, (3) de ascensão funcional e (4) de capacitação, além de (5) programas de saúde, (6) políticas de benefício, (7) mecanismos de combate a práticas discriminatórias e (8) o sistema de propaganda institucional.





O preenchimento da ficha se mostrou uma tarefa mais ambiciosa que o previsto para o Comitê, pois o Departamento Pessoal do Itamaraty não dispunha de informações sobre a identificação racial dos funcionários, uma característica elementar à composição da FP. O desafio tornou-se ainda mais intrincado pois, segundo o formato tradicional dos requisitos de composição da ficha, era necessário que constassem informações sobre todos os funcionários que trabalham no Ministério, o que inclui diplomatas, oficiais de chancelaria, assistentes de chancelaria e funcionários administrativos. Para viabilizar esta tarefa, o CGGR adaptou a ficha de modo a incluir somente as três carreiras do Ministério: a de diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria.

Mesmo com a exclusão dos funcionários administrativos da FP, a agregação dos dados resultava em um banco de informações inconsistentes. Como o Comitê não encontrou uma maneira de uniformizar as informações – que ou eram dispersas e continham lacunas ou não existiam –, optou-se por restringir ainda mais o formato da FP a apenas os funcionários da carreira diplomática. Como a prestação de candidatura ao CACD requeria a declaração racial, foi possível coletar as informações étnicas dos diplomatas. Ademais, ao longo do preenchimento da Ficha Perfil, um dos focos de observação centrou-se justamente em como as mulheres estavam ascendendo às classes mais altas: a questão da progressão funcional despontou como o principal ponto de desequilíbrio de gênero entre os diplomatas.

Quanto ao Comitê, o que parecia ser o momento adequado de abraçar a pauta de reivindicações por igualdade de gênero no Itamaraty rapidamente foi transformado no redirecionamento de suas funções para a questão de raça. No ano de 2015, em respeito à Lei nº 12.990/2014, o edital do CACD foi lançado com a previsão de reserva de 20% das vagas para candidatos autodeclarados negros. Porém, nem o CESPE, órgão responsável pela elaboração do concurso, nem o próprio Itamaraty, contavam com banca examinadora da autodeclaração. O resultado foi o aparecimento de casos polêmicos de incongruência na autodeclaração dos candidatos e pressão de ONGs do movimento negro, como a Educafro, para que o Ministério instalasse a banca de avaliação. Sob pressão do Ministério Público, que chegou a ameaçar suspender o concurso, o MRE cedeu, colocando o CGGR como instância responsável de verificação da



autodeclaração racial do CACD. Assim, a questão de gênero assumiu papel secundário no Comitê.

Porém, em novembro de 2015 mais uma vez a questão de gênero ficou em evidência. O gatilho das discussões foi a publicação de um artigo do internacionalista Matias Spektor, intitulado “Mulheres diplomatas”, em sua coluna no jornal Folha de São Paulo. O texto, que se baseava na denúncia de que o machismo é institucionalizado dentro do Ministério, argumentava a existência de uma “ampla tolerância ao assédio e discriminação de gênero” na organização. Spektor também comentou sobre a resistência das promoções da gestão Amorim e o silêncio seletivo diante da promoção de homens “de sabida incompetência” (Entrevistadas 1, 2 e 3), com até mesmo a lotação de diplomatas com passagem pela polícia por agressão a colegas e/ou companheiras em cargos de destaque.

Segundo as diplomatas entrevistadas, o artigo causou um furor imediato pelos corredores do Itamaraty, provocando uma reação negativa por parte da chefia, que teria se sentido ofendida, enquanto instituição, e singularizada – comenta-se que circulava o sentimento de “Critacam o MRE, mas e os outros ministérios? Só falam de nós?” (Entrevistada 1). Foi a partir das discussões levantadas pela publicação do artigo que as opiniões que tinham permanecido até então relativamente veladas se manifestaram de uma vez, ora através de uma indignação conservadora, ora por meio de declarações irascíveis, ofensivas e até mesmo misóginas em alguns casos.

Ainda sobre a reação oficial, esta foi reproduzida publicamente, quase duas semanas depois da divulgação do artigo, em uma nota redigida pela Assessoria de Imprensa do Ministério, na Folha de São Paulo. O Itamaraty não só contestou as denúncias, como manifestou que eram “claramente ofensivas à instituição” e que as afirmações de Spektor tinham sido realizadas sem qualquer fundamento.

A resposta oficial despertou indignação por parte das diplomatas. Através de um grupo de e-mail das mulheres da carreira, as diplomatas coletaram, em menos de 72 horas, 102 relatos de abusos que “vão desde as microviolências



diárias a assédios sexuais, verbais e físicos”<sup>9</sup>. Todos os relatos foram compilados, preservando o anonimato das vítimas, em um documento que passou a circular abertamente entre os diplomatas. Segundo este documento, o objetivo de sua divulgação não era reivindicar reparação pelas agressões, mas contestar a postura de neutralidade assumida pelo discurso oficial do Ministério e desnaturalizar as práticas discriminatórias dentro do SEB.

Os relatos trazem um retrato das diversas dimensões através das quais a discriminação contra as mulheres é reproduzida nas dependências do MRE. Uma delas é a deturpação de funções profissionais por conta do gênero, como ter de servir café em conferências a pedido de embaixadores mais velhos, assistir à designação de alunas do IRBr como “*dip ligs*”<sup>10</sup> de esposas de autoridades ou receber cobranças para participar da organização de eventos extraprofissionais (como chás de embaixatrizes, por exemplo). Além da descaracterização, muitas vezes as funções das mulheres são interrompidas por conta de seu gênero. Há vários relatos de diplomatas que foram excluídas de mesas de discussão sobre temas de quem eram “*desks*”<sup>11</sup> para não constranger autoridades ou colegas, ou ainda porque seus chefes “presumiram” que elas se sentiram desconfortáveis pelo fato de serem as únicas mulheres nas mesas.

As duas práticas de rotina mais frequentes entre os relatos dizem respeito às manifestações explícitas de misoginia e à associação entre a aparência física e a competência. Várias mulheres comentaram sobre episódios em que os colegas lhe disseram que só foram promovidas por conta das cotas – uma chegou a ouvir de um colega que os homens não eram promovidos graças à “cota de mulheres” e à “cota gay”. Comentários diversos como “tem coisa que só homem pode resolver”, que “o problema do posto era o excesso de mulheres”, que “mulher fala demais”, além de referências a mulheres como “históricas” e “loucas” também foram comuns.

---

<sup>9</sup>A existência da compilação dos relatos foi revelada a partir das entrevistas. Com o tempo, uma das diplomatas em contato com a pesquisa se dispôs a enviar o documento, que será utilizado adiante.

<sup>10</sup> O *dip lig* é responsável por fazer a conexão entre delegações ou autoridades estrangeiras com instâncias do governo nacional.

<sup>11</sup> Expressão utilizada para se referir ao (à) diplomata designado(a) como responsável por determinado tema.



Em relação à aparência física, ela não só é associada à competência, como também a comentários apelativos à imagem e/ou sexualidade das diplomatas. Muitos relatos denunciavam o assédio sobre a forma “elogios” inconvenientes:

[...]. Despacho coletivo, todos os colegas em volta da mesa do chefe. Ele se dirige a mim com as seguintes palavras: “Nossa, você está um tesão de óculos” (Relato anônimo nº 20).

Várias vezes entrei na sala de um chefe para [sic] despachar e ele pediu uma salva de palmas pela minha beleza... (Relato anônimo nº 31).

[...] o embaixador nos “*late sixties*” exclamando, ao entrar na sala (compartilhada): “cadê aquela gata que fica aqui?”. (Relato anônimo nº 24).

Uma vez, fui despachar, no dia seguinte a um evento, e meu chefe virou pra mim e disse: você ontem estava muito gostosa... (Relato anônimo nº 99).

Durante uma aula no IRBr resolvo fazer uma intervenção sobre o tema em debate. Ao final da aula, o professor me interpela para dizer o seguinte: “Ótima observação. Como é que uma mulher bonita pode ser também inteligente?”. (Relato anônimo nº 95).

Outros denunciavam a instrumentalização da beleza e do corpo das funcionárias:

[...] o diplomata estrangeiro se insinuou e fez gracejos inapropriados. Ao cumprimentar meu chefe, agradeceu a recepção e disse que era muito bom ser recebido por uma diplomata tão bonita. Meu chefe sorriu orgulhoso, e comentou que ele merecia ser muito bem recebido, levando a crer que esse tinha sido exatamente o motivo para me designar a tarefa (Relato anônimo nº 63).

Ser chamada à sala do chefe e levar o bloco de anotações toda disposta a anotar as instruções do despacho e ouvir: “não é nada, só te chamei pra [sic] enfeitar minha sala” (Relato anônimo nº 6).

As experiências narradas não incluíram só manifestações verbais abusivas. Houve também relatos de contato físico ou insinuação sexual direta:

Duas vezes tive que aguentar embaixador bêbado amassando minha perna por baixo da mesa em jantar de trabalho. Uma foi meu então chefe, outra um embaixador estrangeiro, aproveitando que não dava pra [sic] trocar de lugar (Relato anônimo nº 10).

Bem, eu tive Embaixador tocando minha perna embaixo da mesa, Presidente (da República!) ligando para minha casa para me convidar para um cineminha no Alvorada, Senador me pedindo para acompanhá-lo em um jantar depois da reunião, só que o jantar era a dois... [...] (Relato anônimo nº 72).

Missão eventual com o chefe. Chegamos ao hotel e ele diz “Olha só que pena, o hotel está cheio, vamos ter de dividir um quarto”. Vou em



direção à saída, pronta para procurar outro hotel, e ele “Calma, era só brincadeira”. [...] (Relato anônimo nº 72).

O vazamento interno do documento impactou profundamente o Itamaraty e colocou a chefia em uma posição que requeria, no mínimo, o reconhecimento de que os casos narrados condiziam com as denúncias trazidas por Spektor.

Segundo relatos, o Secretário-Geral da época, o embaixador Sérgio Danese, impactado pela questão, acionou o Comitê Gestor de Gênero e Raça e solicitou uma reformulação de suas atribuições, ampliando sua atuação. Em um primeiro momento, houve a demanda de que o CGGR se tornasse uma espécie de ouvidoria do Ministério. Mas a simultaneidade da demanda de raça, como a comissão verificadora da autodeclaração no processo de entrada, em concomitância com a questão de gênero, terminou sobrecarregando a instância, de tal modo que o plano de candidatura ao Programa Pró-Equidade deixou de ser sua diretriz fundamental.

Alguns membros do Comitê – não se sabe se a totalidade – aprovou a ideia de criação de uma ouvidoria, mas acreditavam que não cabia ao CGGR assumir esse papel como função secundária. E naquela carta apresentada pelo grupo de mulheres, em março de 2014, já havia a recomendação de criação de uma instância autônoma dedicada a tratar exclusivamente do assunto. De toda forma, atualmente tramita a sugestão do próprio Comitê de que ele sirva como uma espécie de caixa postal de denúncias de discriminação, que seriam, então, encaminhadas à Corregedoria e à Comissão de Ética – únicos órgãos atualmente disponíveis para julgar casos de assédio e discriminação contra as mulheres, entre os diplomatas.

Diante do decorrer dos fatos e de novas demandas, o Comitê, do qual fazem parte não só diplomatas, mas também oficiais e assistentes de chancelaria, além de funcionários homens do SEB, encontra-se em fase de redefinição. Passado o período de turbulência quanto à questão, que ainda mexe com os ânimos dos diplomatas, acredita-se o CGGR será novamente reestruturado (Entrevistada 2).

Uma das questões relacionadas ao Comitê é a de que este teria virado uma espécie de “bandeira” da atenção do Ministério com o assunto



(Entrevistadas 1, 2 e 3). Uma das diplomatas entrevistadas observa que “O Comitê foi criado justamente para fiscalizar, para avaliar, para fazer a reflexão interna. Mas até agora infelizmente há essa impressão de que a criação do Comitê é um fim em si” (Entrevistada 1).

Os relatos refletem que ainda há grande resistência por parte dos diplomatas em aceitar que existe discriminação de gênero no Itamaraty. Até hoje a vigência das cotas informais durante a chancelaria de Celso Amorim, mesmo com sua implementação eliminada depois da saída do embaixador do cargo, gera comentários depreciativos sobre o movimento organizado das mulheres. Parte do discurso que nega as diferenças de gênero no Itamaraty é pautado na ideia de que algumas diplomatas “só querem ter uma promoção mais fácil” (Entrevistadas 1, 2 e 4).

Várias entrevistadas comentaram que, em geral, as mulheres não se sentem confiantes nem confortáveis para recorrer às vias atuais da Corregedoria ou da Comissão de Ética. O medo de retaliação e de que a carreira, “que é bastante baseada na aparência e na conduta” social (Entrevistada 3) fique marcada por uma denúncia a um colega faz com que várias mulheres resolvam tolerar ou anistiar episódios de assédios e/ou discriminação (Grupo focal; Entrevistadas 1, 3, 4, 6, 7). Além disso, algumas relataram ter tomado conhecimento de casos de diplomatas denunciantes que sofreram perseguição pelos aliados do acusado, tendo sua carreira perenemente prejudicada (Entrevistadas 2 e 8).

## **6. Considerações finais**

Em meio aos relatos apresentados, ficou claro que as diplomatas, diante da resistência persistente da maioria de seus colegas em reconhecer as especificidades de suas experiências enquanto mulheres, desafiam cada vez mais paradigmas da Casa e suas expectativas de gênero. A organização informal destas mulheres se apresenta hoje como uma das estratégias mais relevantes de reivindicação de uma agenda feminina na carreira. Assim, o primeiro passo deste processo parece consistir em gerar visibilidade para as experiências e para as dificuldades específicas enfrentadas pelas mulheres.



Esta lógica serviu de base para a instituição das cotas informais para mulheres, na elaboração dos Quadros de Acesso durante a gestão do ex-chanceler Celso Amorim, bem como para a mobilização das mulheres que eventualmente culminou na criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça. O posicionamento que os membros do Itamaraty vinham demonstrando desde a instituição das cotas foi refletido pelo posicionamento oficial do Ministério, quando as experiências de discriminação das diplomatas foram levadas a público na voz de Matias Spektor. Em reação quase imediata, mais uma vez as diplomatas negaram a neutralidade de gênero na carreira, divulgando suas experiências e demandando reconhecimento.

Portanto, apesar dos avanços recentes quanto à visibilidade da questão de gênero na Casa, o processo de mudança é vagaroso e parece enfrentar a resistência de muitos. O medo do Itamaraty da particularização de seu caso também é um grande desafio na busca pela igualdade de gênero entre as diplomatas.

E não é que o MRE acolha e perpetre a desigualdade entre homens e mulheres mais ou menos do qualquer outro ministério do Governo Federal. Porém, o reconhecimento de cada uma das maneiras peculiares através das quais as hierarquias de gênero se manifestam dentro de sua estrutura burocrática é fundamental para que as mudanças necessárias para a inclusão das mulheres sejam instituídas nas práticas e na rotina organizacional do órgão.

O machismo passa a ser institucionalizado quando é reproduzido em regras e normas formais e informais: quando o montante das experiências das mulheres mostra que a discriminação não é pontual, mas sim vivenciada por um número expressivo de diplomatas; que não existem vias que protejam, de fato, as vítimas de discriminação e assédio no ambiente de trabalho; e que a ausência de vias punitivas efetivas permite a existência de casos em que um profissional envolvido em diversos episódios de agressão contra as colegas seja recompensado<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Todas as entrevistadas mencionaram o caso do profissional conhecido entre os corredores pelo apelido "Faca", envolvido em inúmeros casos de agressão contra mulheres dentro e fora do ministério, entre os quais o último episódio foi sucedido tanto pela impunidade do caso, quanto pela promoção do agressor.



Se as cotas informais geraram e ainda geram tanta indignação por parte de vários diplomatas, o mesmo não parece acontecer frente às evidências de que esta estrutura existe. Diante dos eventos descritos, dos relatos compilados pelo grupo de mulheres e das narrativas das diplomatas entrevistadas, fica claro que uma das mudanças mais fundamentais consiste na criação de um canal institucional voltado especificamente para o recebimento e apuração das denúncias de assédio.

Caso seja criado, a eficiência deste canal institucional dependeria da garantia de preservação dos denunciantes, além de sua efetividade na implementação de constrangimentos e punições adequadas. Idealmente, seria recomendável que esta instância atuasse com determinado grau de autonomia e que seus membros não fossem, também, profissionais de qualquer carreira do MRE.

Uma mudança institucional do tipo depende do reconhecimento efetivo das discriminações e dos assédios como problema relevante. Tal mudança surgirá da constatação de que as regras formais que regem o funcionamento do Itamaraty estão mergulhadas em um amplo contexto de regras informais e de aspectos de cultura e socialização que mantêm as hierarquias tradicionais de gênero.

O próprio processo de concessão de promoções possui regras que estabelecem o teto de vidro da carreira para as mulheres. Segundo todas as entrevistadas, a medida de discricionariedade que o regimento das promoções atribui aos diplomatas concede espaço para que a dinâmica das hierarquias de gênero se reproduza na exclusão das mulheres das camadas mais altas da carreira.

Apesar de os trabalhos anteriores e das entrevistas realizadas com as diplomatas apontarem nesta direção, não se pode inferir se, de fato, este prejuízo se reproduz na prática do Itamaraty. Desenhos longitudinais de experimentos ou estudos de caso em profundidade – com a quantificação de variáveis relacionadas aos critérios mais citados pelos diplomatas ou com uma análise das redes de conexões políticas internas – podem comprovar se as mulheres são afetadas negativamente pela ausência de critérios nas votações/indicações. Este trabalho, então, em seu caráter exploratório, deixa como agenda de





pesquisa a possibilidade de realizar uma avaliação institucional dos mecanismos de promoção na carreira diplomática que comprovem se estes promovem e sustentam a desproporção de gênero nas classes mais altas da hierarquia da carreira diplomática.

## 7. Referências

BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata: substantivo comum de dois gêneros*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

\_\_\_\_\_. Mulheres no MRE. *Revista da ADB*, Edição 92, 2016.

BLAU, Francine D.; DEVARO, Jed. New evidence on gender differences in promotion rates: An empirical analysis of a sample of new hires. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, v. 46, n. 3, p. 511-550, 2007.

BRELAND, Hunter M.; KUBOTA, Melvin Y.; BONNER, Marilyn W. The performance assessment study in writing: Analysis of the SAT II: Writing Subject Test. *ETS Research Report Series*, n. 2, 1999.

CHEIBUB, Zairo Borges. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

DELAMONICA, Laura. *Mulheres diplomatas brasileiras*. 2014, 82 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília. 2014.

DULCI, Tereza Maria Spyer. *Revista de História*, n. 158, p. 315-318, 2008.

EAGLY, Alice Hendrickson; CARLI, Linda Lorene. *Through the labyrinth: The truth about how women become leaders*. Boston: Harvard Business Press, 2007.

FARIAS, Rogério; CARMO, Géssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. *Mundorama*, jan. 2016.

GROWE, Roslin; MONTGOMERY, Paula. Women and the leadership paradigm: Bridging the gender gap. *The Phi Kappa Phi Journal*, 17E, p. 1-10, 2000.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

HOYT, C. L. The role of leadership efficacy and stereotype activation in women's identification with leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, v. 11, n. 4, p. 2-14, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2011.



IRBr – Instituto Rio Branco (Ministério das Relações Exteriores). *Breve história do Instituto Rio Branco*. Disponível em: <[http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/o\\_instituto.xml](http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/o_instituto.xml)>. Acesso em 18 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. *Anuário do Instituto Rio Branco - 2015*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2016. Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/Anu%C3%A1rio%202015\(1\).pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/Anu%C3%A1rio%202015(1).pdf)>. Acesso em 19 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. *Anuário do Instituto Rio Branco - 2014*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2015. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/Anu%C3%A1rio%202014.pdf>>. Acesso em 19 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. *Anuário do Instituto Rio Branco - 2013*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2014. Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/anuarios/Anu%C3%A1rio%202013\\_FINAL.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/anuarios/Anu%C3%A1rio%202013_FINAL.pdf)>. Acesso em 19 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. *Breve história do Instituto Rio Branco*. Disponível em: <[http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/o\\_instituto.xml](http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/o_instituto.xml)>. Acesso em 2 de fevereiro de 2017.

JOSHI, Aparna. By whom and when is women's expertise recognized? The interactive effects of gender and education in science and engineering teams. *Administrative Science Quarterly*, v. 59, n. 2, p. 202–239, 1 jun. 2014.

KIAMBA, Josephine M. Women and leadership positions: Social and cultural barriers to success. *Wagadu*, v. 6, p. 5, 2008.

KIZILCA, F. Kemal. Standardized test-based student selection and gender differences in academic achievement. *“IS, GUC” Industrial Relations and Human Resources Journal*, v. 15, n. 4, p. 102-115, 2013.

MAIA, Melina Espeschit; ALVARENGA, Tainá Guimarães. Marias do *Brazil*. As mulheres e a diplomacia pelo olhar das Embaixadoras do Brasil na ONU. *Jucá*, n. 4, p. 30-39, 2010.

MOURA, Cristina Patriota de. O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. *Cena Internacional*, v. 8, n. 1, p. 20-34, 2006.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. Cultural barriers to women's leadership: A worldwide comparison. *Journal of Democracy*, 2004.

PIFFER, Davide; PONZI, Davide; SAPIENZA, Paola; ZINGALES, Luigi; MAESTRIPIERI, Dario. Morningness-eveningness and intelligence among high-achieving US students: Night owls have higher GMAT scores than early morning types in a top-ranked MBA program. *Intelligence*, v. 47, p. 107-112, 2014.

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Rompendo fronteiras no mundo do trabalho*. Brasília: SPM, 2016.



VAZ, Daniela Verzola. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 22, n. 3, p. 765-790, 2013.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 06 de agosto de 2017.**



## **AS MULHERES NO ITAMARATY: AS REFORMAS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES À LUZ DA TEORIA FEMINISTA**

**LUCIANA BRANDÃO**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFRGS e  
Bacharel em Relações Internacionais pela mesma Universidade.

**TICIANA AMARAL**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da  
UFRJ e Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS.

**DOUGLAS FABIAN EUZEBIO**

Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS.

**AIRTON GREGÓRIO**

Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS.

**RESUMO:** No contexto atual, nota-se que o Ministério das Relações Exteriores ainda é uma instituição marcada pela desigualdade de gênero: as mulheres são sub-representadas, ocupando apenas cerca de 20% do corpo diplomático brasileiro. A partir deste contexto de assimetria, analisamos as reformas institucionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) entre 1930 e 1980, partindo da hipótese de que o viés sexista destas está ligado à vigente sub-representatividade feminina nos quadros atuais desta instituição. A partir de revisão bibliográfica e da análise de documentos primários, compreende-se como as tais reformas contribuíram para transformar o Itamaraty em espaço de poder "masculinizado". Conclui-se que dois tipos de obstáculos foram decisivos para a generificação do MRE: os formais, como a proibição do ingresso da mulher na carreira de diplomata; e os informais, como a prática da "agregação".

**PALAVRAS-CHAVE:** Diplomacia; Mulheres; Gênero;

## **WOMEN IN ITAMARATY: THE REFORMS IN THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS ANALYZED BY THE PERSPECTIVE OF THE FEMINIST THEORY**

**ABSTRACT:** In the current context, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs is still marked by gender inequality: women are underrepresented, counting for only 20% of the diplomatic corps. Considering this asymmetry, we analyzed the Ministry's institutional reforms between 1930 and 1980. Our hypothesis is that the sexist bias of these reforms is connected to the current low level of representation of women in this institution. By reviewing the main literature in the field of Feminist Theory and analyzing primary sources, we concluded that such reforms contributed to the masculinization of this power arena. Two main types of obstacles were decisive to gender imbalances in the Ministry of Foreign Relations: formal ones, such as laws banning women to enter the diplomatic career; and informal ones, such as the rule of "aggregation".

**KEYWORDS:** Diplomacy; Women; Gender;



## 1. Introdução

Em 2014 foi fundado, dentro do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE, também denominado "Itamaraty"), um comitê para o combate à discriminação de gênero e raça (GALLO, 2014). A iniciativa foi encabeçada por um grupo de mulheres dentro do ministério que, mobilizadas, demandaram ações mais concretas para promover a igualdade de gênero dentro da instituição<sup>1</sup>. A criação do comitê acontece no âmbito de um processo mais longo no qual o Itamaraty busca promover a diversidade em seus múltiplos aspectos dentro o seu quadro de diplomatas. Exemplos de outras iniciativas que se enquadram neste projeto são o "Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco - PAA"<sup>2</sup>, instaurado em 2002 (BRASIL, 2014) e a mais recente prática não oficializada de incentivar a promoção de diplomatas mulheres a embaixadoras (BALBINO, 2009, p.252)<sup>3</sup>.

Apesar destes esforços, o Itamaraty ainda se destaca como uma esfera de poder na qual as mulheres são sub-representadas, ocupando apenas cerca de 20% do corpo diplomático (BALBINO, 2009, p.247). Ainda que não haja um consenso sobre quais são as consequências desta sub-representação nos órgãos que formulam e praticam a política externa brasileira, é reconhecido que a ausência de mulheres nestas instituições acaba por reforçar o caráter "masculinizado"<sup>4</sup> destes lugares, fortalecendo um círculo vicioso que deslegitima e repele a presença feminina e a feminilidade das esferas de poder.

---

<sup>1</sup> A instalação de uma sala de amamentação para que diplomatas com filhos pequenos não fossem prejudicadas durante o exercício do seu ofício e a realização de um mapeamento racial dos funcionários do Itamaraty são alguns exemplos de ações realizadas por este comitê.

<sup>2</sup> Segundo o MRE, o PAA é uma iniciativa para acentuar a diversidade étnica dentro do Itamaraty por meio da concessão de bolsas de estudo para afrodescendentes. As bolsas permitem aos candidatos custearem os seus estudos para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, única forma de ingresso no MRE desde 1946.

<sup>3</sup> Viviane Balbino, diplomata brasileira, descreve em seu artigo que "há alguns anos, o Ministério vem adotando a prática, não oficial, porém não negada, de incluir pelo menos uma diplomata em cada lista de promovidos a ministros de primeira classe" (BALBINO, 2009, p.252).

<sup>4</sup> O termo masculinizado é usado aqui pela sua relação com o termo *gendered*, transposto para o português como "generificado". A ideia que se busca passar é de que os espaços de interação não são neutros em termos de gênero. Pelo contrário, a forma como são socialmente construídos



Dentro deste contexto, o presente artigo busca compreender quais são as raízes históricas desse processo de "generificação" do Itamaraty. Especificamente, busca-se explorar de que maneira as Reformas ocorridas entre as décadas de 1930 e 1980 influenciaram neste processo. Entende-se que a maneira como esta instituição foi construída ao longo do século passado engendrou estruturas oficiais (institucionalizadas em marcos legais, como decretos e leis) e não-oficiais (como práticas e costumes sociais) discriminatórias. A consequência deste processo é a sistemática exclusão das mulheres da atividade diplomática brasileira.

O artigo desenvolve-se em diálogo com os trabalhos de Guilherme Friaça (2012), Viviane Balbino (2011) e Suzeley Kalil Mathias (2009) sobre gênero e diplomacia. Sobre o referencial teórico, optou-se por utilizar a ótica das teorias feministas de Relações Internacionais (RI) para guiar o esforço analítico. Julga-se que este corpo teórico, ainda que extremamente heterogêneo, ofereça um conjunto epistemológico mais adequado para a narrativa que se busca construir, pois leva em conta, além das estruturas institucionais de poder, a importância das narrativas pessoais dos atores e das atrizes envolvidos na construção do processo histórico. Os trabalhos de Cynthia Enloe (1989), J. Ann Tickner (1997) e a coletânea organizada por Laura J. Shepherd (2010) foram basilares para o desenvolvimento do argumento. Quanto às fontes primárias consultadas, constam os discursos relacionados às comissões de reforma e decretos-lei, quando disponíveis, além do mandado de segurança de Maria Sandra Cordeiro de Melo<sup>5</sup>.

---

insere nestes espaços características usualmente associadas a ideias pré-concebidas sobre masculinidade ou feminilidade.

<sup>5</sup> Quanto à questão das fontes primárias sobre a temática das mulheres e da diplomacia no Brasil, é importante mencionar a tese de Friaça (2012), que sistematiza o conteúdo de diversos documentos originais da época, tais como: artigos de jornais, diários, correspondências, discursos, etc. além de compilar o relato pessoal por meio de depoimentos e entrevistas de diversas pessoas envolvidas direta ou indiretamente no debate. O trabalho aborda o tema desde o início do século XX até os dias atuais e oferece uma base essencial para consulta de documentos históricos, geralmente de difícil alcance para o público de pesquisadores que moram longe de Brasília e do Rio de Janeiro.



Depois da exposição sobre o referencial teórico, analisamos as Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938). Na seção seguinte, investigamos a reabertura às mulheres no MRE, desde a discussão em suas comissões de reforma (1951-1953), passando pelo mandado de segurança que garantiu a entrada de Maria Sandra Cordeiro de Melo (1952-1953) até a revogação da proibição (1954). Por fim, analisamos as práticas que dificultaram a superação da desigualdade de gênero no Itamaraty até a década de 1980, focando na política de “agregação” das diplomatas mulheres que se tornavam cônjuges de homens também diplomatas e acabavam excluídas do exercício de suas funções públicas.

Com este trabalho percebe-se que, em primeiro lugar, os obstáculos formais ao ingresso das mulheres intensificaram-se nos momentos em que estas demonstraram maior vontade e capacidade de ingressar no Itamaraty. Em segundo lugar, nota-se que a superação dos obstáculos formais facilitaram apenas em parte o ingresso das mulheres, pois se seguiram da instalação de outros elementos dificultadores, desta vez como obstáculos “não-formais”, e por isso mais difíceis de serem combatidos. Por fim, cabe pontuar também as dificuldades enfrentadas para se ter acesso e investigar documentos primários, pouco disponibilizados pelo MRE. Espera-se que este artigo venha a contribuir para o debate sobre política externa por fornecer um histórico organizado e detalhado do período estudado e pelas explicações hipotético-dedutivas desenvolvidas para elucidar os documentos e discursos aqui analisados.

## **2. Contribuições das Teorias Feministas para as Relações Internacionais**

A inclusão do ponto de vista das teorias feministas no campo de estudo das RI é um processo deveras recente, com os primeiros artigos escritos na década de 1980, momento em que a disciplina passava por uma revisão a respeito do seu objeto de estudo e dos métodos para análise - mais conhecido por “Terceiro Debate” (PAIVA, 2014, p.16; TICKNER, 2002, p.361). Nesse contexto, teóricas feministas propunham um redirecionamento do foco da disciplina – tradicionalmente preocupada em analisar as relações de poder entre Estados –



para uma análise que se preocupasse com o indivíduo e, principalmente, com a invisibilidade de determinados indivíduos nas RI. As teorias feministas sublinharam a necessidade de conduzir análises a partir de questionamentos distintos daqueles que vinham sendo feitos até então<sup>6</sup>. Dentre as novas perguntas propostas, uma das principais indagações é "onde estão as mulheres na política internacional?" (POSSAS; REIS, 2009, p.229-230).

A ausência de sujeitos femininos na literatura de RI passa, muitas vezes, como algo despercebido por quem pesquisa ou é de tal modo naturalizada nas estruturas de pensamento que deixa de ser uma questão a ser desvendada pelo esforço de pesquisa. Segundo Enloe (1990), "na maior parte das vezes, nem se percebe que os governos se parecem com clubes de homens" (p.6, tradução nossa). No estudo da política externa brasileira não é diferente. A menção a mulheres é rara – senão ausente – nas principais obras de referência acadêmica (CERVO; BUENO, 2002; MOURA, 1980). Assim, as teorias feministas contribuem ao apontar para desigualdades entre os gêneros e empreender o esforço de desnaturalizá-las.

Tradicionalmente, a preocupação com as questões de sub-representação feminina nas instituições políticas tem sido objeto de análise de um grupo específico denominado "feminismo liberal". Com origens que datam do século XVIII (OFFEN, 2012), as feministas liberais buscam compreender as razões que levam as mulheres a serem excluídas das esferas públicas e políticas, de modo a identificar estas barreiras e removê-las em prol de uma maior igualdade de oportunidades. Campanhas em prol do sufrágio universal, por exemplo, foram processos nos quais as feministas liberais estiveram ativamente engajadas (WHITWORTH, 2008, p. 393).

É curioso observar como a entrada das mulheres brasileiras na vida pública deu-se de modo paradoxal. Conforme explorado na próxima seção, nota-se que as mulheres conquistaram o direito ao voto e ingressaram formalmente no

---

<sup>6</sup> As teorias feministas de relações internacionais são, no entanto, muito mais diversificadas entre si do que este artigo permite adereçar. Para uma visão geral sobre as diferentes correntes teóricas e os debates entre elas, ver: Paiva (2014) e Hansen (2010).





mercado de trabalho ao mesmo tempo em que foram proibidas por lei de ingressar na carreira de funcionárias públicas do MRE. Fica claro que a conquista de oportunidades mais igualitárias em determinadas instituições não pressupõe, necessariamente, avanços em *todas* as esferas de poder.

A noção de separação entre as esferas do público e do privado ajuda a compreender porque as mulheres não têm acesso pleno às instituições políticas. Segundo teóricas feministas, as noções de público e privado teriam sido construídas uma em oposição à outra, a partir de uma visão de mundo dual, assim como as noções de gênero. Diferente da ideia de "sexo", que está relacionada somente aos aspectos biológicos do que significa ser um homem ou uma mulher, a categoria de gênero é melhor compreendida como "o conjunto de características culturalmente definidas e socialmente construídas" que, dentro de determinado discurso, cria significações sobre o que é masculino e o que é feminino (TICKNER, 2002, p. 383, tradução nossa). Por consequência, além de divididas, estas esferas também teriam sido construídas baseadas sobre pressupostos que acabam por definir quem deveria ocupar cada um destes espaços. De um lado, a esfera do privado enquanto arena da domesticidade, da reprodução social e das relações pessoais – e das mulheres. Do outro, o público, local das atividades políticas, econômicas e da guerra – exercidas por homens (POSSAS; REIS, 2002, p. 230-232). Percebe-se que as esferas públicas de poder são espaços geralmente masculinizados e, portanto, adversos à participação feminina. As teorias feministas problematizam a ideia de que estas divisões são naturais e, a partir daí, buscam compreender o porquê da ausência de mulheres como sujeitos de RI.

Análogas às instituições formuladoras de política, aquelas relacionadas à guerra também refletem o mesmo fenômeno de exclusão sistemática das mulheres. As Forças Armadas são outro exemplo de uma arena de poder masculinizada central para as RI. O que se percebe ao pesquisar sobre o processo de ingresso das mulheres nessa instituição é que os homens inseridos nestes espaços se sentem desconfortáveis e ameaçados diante da feminilização destes ambientes. Carreiras (2009) explora algumas possíveis explicações para este fenômeno a partir do estudo específico das Forças Armadas portuguesas e



holandesas. Ao ser entrevistado, o ex-chefe de estado-maior das Forças Armadas dos Estados Unidos, comenta que "o influxo de mulheres trouxe maiores transformações às Forças Armadas americanas que a introdução de armas nucleares" (CARROL; HALL 1993 apud CARREIRAS, 2009, p.170). A percepção expressa em sua fala assinala como a presença feminina em espaços masculinizados gera uma série de desconfortos. As conclusões são valiosas e podem, em grande medida, ser utilizadas para basear investigações sobre outros organismos de poder similares, como é o caso do MRE. Sobre a esfera governamental, a autora Cynthia Enloe (1990) explica que este desconforto se dá, em grande parte, porque a presença das mulheres em meio a estruturas dominadas por homens acaba por revelar a estranheza deste padrão e, mesmo que não intencionalmente, denunciam a desigualdade de gênero e desnaturalizam as divisões sociais entre feminino e masculino.

No entanto, resta a dúvida de como estes espaços públicos e políticos teriam historicamente se concretizado como estruturas masculinizadas. As teorias feministas contribuem para a análise permitindo que se vá além da explicação simplista de que as instituições são um mero produto do seu tempo. É possível argumentar que o Itamaraty, por exemplo, seria este espaço masculinizado porque foi gestado em uma sociedade patriarcal e machista, a qual só começaria a ser mais sistematicamente contestada no último quartel do século XX. No entanto, este tipo de argumento reducionista serve para encobrir as intenções que guiaram as ações dos sujeitos políticos e acaba por minar o esforço de pesquisa. Em última instância, esse tipo de argumentação impede que sejam revelados os mecanismos construtores das engrenagens institucionais que consolidaram as relações de poder assimétricas vivenciadas ainda hoje em dia.

Outra possível explicação para o porquê de as mulheres não terem participado mais da formulação de política externa no Brasil é a que aponta para um desinteresse por parte da população feminina. Nesta categoria de argumentos, destaca-se a ideia de que as diferenças biológicas entre homens e mulheres desqualifica as mulheres para atuarem como diplomatas, seja porque



mulheres não possuem determinados atributos necessários ao (ou porque possuem certas características incompatíveis com o) exercício da diplomacia.

Uma terceira abordagem baseada na ótica proposta pelas teorias feministas sugere que se busque desvendar o modo como as hierarquias de gênero acabam servindo para reforçar instituições e práticas desiguais (TICKNER, 1997, p. 200). Enquanto expectativas diferentes recaem sobre homens e mulheres a respeito dos papéis a serem desempenhados na vida social, instituições políticas como o MRE historicamente se construíram reforçando estes pressupostos.

É dentro desta proposta de agenda de pesquisa que o presente trabalho se insere. A análise sobre as reformas do Itamaraty à luz da teoria feminista permitirá melhor compreender como as hierarquias de gênero se estruturam dentro desta instituição, construindo o Itamaraty como uma esfera de poder masculinizada e edificando as barreiras quase invisíveis existentes ainda hoje, que dificultam a entrada de mulheres e inibem uma possível "desmasculinização" deste espaço. A próxima seção irá investigar a gênese desta construção formal de barreiras, analisando o ingresso das primeiras mulheres no Itamaraty e a subsequente proibição formal à entrada delas.

### **3. As reformas da década de 1930 e a proibição do ingresso de mulheres no MRE**

Nos anos 30, o Estado brasileiro passou por uma ampla reorganização em diversos âmbitos, além da quebra com a tradição imperial que sobrevivera parcialmente durante a Primeira República. Neste rearranjo o Itamaraty sofreu duas grandes reformas correlatas, uma em 1931 e outra em 1938. Tais mudanças incrementais e radicais, segundo Cheibub (1985), foram fundamentais para a coesão da instituição e conseqüente execução de suas



funções ao longo do século XX<sup>7</sup>. No entanto, a reforma de 1938 também trouxe um retrocesso significativo em pleno progresso da organização social e política do país: a proibição da entrada de mulheres nos quadros do MRE. Para entender como se dá esta decisão, é importante recuperar brevemente o contexto histórico em que vinham ocorrendo as transformações dos direitos das mulheres bem como as mudanças pelas quais passava o Itamaraty naquela época.

### *3.1 Os antecedentes à proibição formal: a desbravadora Maria José de Castro Rebelo Mendes no contexto de um Brasil patriarcal*

Embora alguns países tenham instituído o voto feminino na segunda metade do século XIX, a grande expansão do sufrágio se deu na primeira metade do século XX. No Brasil, o Rio Grande do Norte foi o primeiro estado a permitir o registro e eleição de mulheres, em 1927, sendo o sufrágio feminino nacional instituído em 1932 pelo Código Eleitoral brasileiro. Em 1934, ele foi formalmente adicionado à nova Constituição Federal

Um pouco antes destas mudanças, em 1918, o Brasil aceitou a primeira candidatura de uma mulher em concurso para cargo público em um ministério (FRIAÇA, 2012, p.11-29; BERNARDES, 2013). Maria José de Castro Rebelo Mendes, dez anos antes do primeiro registro feminino para votar no Brasil, conseguiu, sob a gestão do chanceler Nilo Peçanha, a permissão de participar do concurso à carreira de Secretaria de Estado do Itamaraty, no qual ficaria em primeiro lugar. O caso de sua inscrição gerou comoção, tendo sido defendido por Rui Barbosa e levado até o Presidente da República. Segundo Bernardes (2013), já na época houve, na opinião pública em geral e do Itamaraty em particular, resistência à entrada da mulher na vida pública oficial, a despeito de

---

<sup>7</sup> Como exemplo de progresso, citamos a fusão das carreiras do ministério, que deram uma coesão ímpar às políticas do serviço exterior; reorganização das condições materiais do ministério, superando o patrimonialismo até então vigente, no qual os pagamentos e posses das representações no exterior se confundiam com os do representante; a criação da Comissão de Promoções e Remoções e políticas correlatas, afim de tornar a carreira mais meritória (CHEIBUB, 1985).



eventuais reconhecimentos e elogios. O próprio chanceler Nilo Peçanha, após autorizar a participação de Maria José no concurso público, teria adicionado que "melhor seria, certamente, para o seu prestígio que continuasse na direção do lar" (FRIAÇA, 2012, p.13).

Essencial para permitir a inscrição de Maria Rebello no concurso público foi a lei vigente à época, a qual não versava nada específico sobre a participação das mulheres em concursos públicos. Conforme defendido por Rui Barbosa, "não [havia] na legislação pátria dispositivo algum que incapacitasse as mulheres para o exercício das funções administrativas" (FRIAÇA, 2012, p.14).

Após o ingresso de Maria Rebello, que criou o precedente jurídico e abriu as portas do Itamaraty para a candidatura e ingresso de outras mulheres, outras dezoito mulheres adentraram o Itamaraty, entre 1919 e 1938. Este processo ocorreu tanto pela via do concurso quanto por transferência de outros órgãos. No entanto, o ingresso das mulheres foi interrompido no ano de 1938, quando uma nova lei vetou oficialmente o acesso delas ao Ministério (FRIAÇA, 2012, p. 4).

### *3.2 A primeira proibição formal às mulheres diplomatas: a Reforma Mello Franco e Oswaldo Aranha*

Com a Revolução de 1930, o Estado brasileiro deu início a um processo de modernização, focada na centralização e burocratização da administração pública, implementando-se uma estruturação das carreiras civis e padronizando-se os serviços. Nesse contexto de reformas, ainda no âmbito do Governo Provisório de Getúlio Vargas, o chanceler Afonso de Mello Franco empreende uma reforma em 1931, disposta no Decreto nº 19.592. Até então, o MRE contava com três carreiras distintas: Corpo Diplomático, Corpo Consular e Secretaria de Estado. Ao suprimir a carreira da Secretaria de Estado, incorporando seus funcionários às outras duas, a Reforma Mello Franco inicia o processo de fusão para o Quadro Único do Itamaraty, o que atinge diretamente o processo de recrutamento de diplomatas (FRIAÇA, 2012, p.39-40).



A principal consequência desta reforma foi incorporar as mulheres que pertenciam à Secretária de Estado exclusivamente ao Corpo Consular, negando sua participação no Corpo Diplomático<sup>8</sup>. Esta divisão intencional foi um dos primeiros instrumentos formais utilizados para "masculinizar" a esfera da diplomacia. O corpo consular e diplomático diferiam tanto no grau de importância que lhes era atribuído quanto nas suas capacidades de influenciar na formulação de política externa e de atuar no exterior. Em ambos os casos, a carreira diplomática era considerada de maior prestígio e dignidade que a consular. Os postos consulares, por sua vez, operavam em condições de maior isolamento e menor conforto, além de exigir uma preparação técnica mais sólida e não promover o serviço no estrangeiro, conforme diferenciado pelo MRE à época (FRIAÇA, 2012, p.40).

Em 1938, o chanceler Oswaldo Aranha realizou mais uma reforma, aprofundando aquela de Mello Franco. Entre outras disposições, a reforma concluiu a fusão das carreiras do Serviço Consular e do Serviço Diplomático e, ao mesmo tempo, proibiu oficialmente a entrada de mulheres no Itamaraty. A Reforma Oswaldo Aranha foi contra uma tendência progressista na igualdade de gêneros que vinha desde 1918 e que se intensificara em 1932, com o sufrágio feminino limitado garantido pelo Código Civil. Estava formalizada a política mais expressamente sexista do MRE, impactando de forma profunda na constituição do Ministério como espaço de poder masculinizado. O Itamaraty ainda sustentaria por 15 anos tal quebra na igualdade dos gêneros.

A luta pela incorporação das mulheres no serviço público teve na década de 30 uma sucessão de medidas contraditórias representadas por decretos-lei e portarias que ao mesmo tempo impulsionavam a participação dessas na esfera pública e, depois, eram seguidos por outros que delimitavam sua inserção. Percebe-se, analisando a evolução institucional da época, uma estratégia

---

<sup>8</sup> Destaca-se o caso da funcionária do MRE Wanda Vianna Rodrigues, que foi transferida para a carreira consular em 1931 devido à reforma Mello Franco a quem foi negada formalmente a promoção por tempo de carreira para um posto no corpo diplomático devido ao "princípio de que as mulheres não podem ingressar na carreira diplomática", devendo servir exclusivamente no corpo consular (FRIAÇA, 2014, p.30).



deliberada de restringir o progresso da equidade de gênero quando este alcançava as esferas mais altas da administração pública. Ainda assim esses retrocessos conservadores estimularam as mulheres a lutarem e reivindicarem sua participação na vida pública, como o exemplo de Maria Sandra Cordeiro de Melo que relataremos a seguir. Esta levou seu caso à esfera jurídica depois de ter sua inscrição para o MRE revogada por questão de gênero nos anos 50.

#### **4. Reconquistando os espaços masculinos: o reingresso das mulheres em 1953**

Em 1952, em meio às discussões internas sobre a nova reforma do MRE e consequente reabertura às mulheres, a baiana Maria Sandra Cordeiro de Melo entrou com uma liminar via Ministério Público contra o MRE alegando a inconstitucionalidade da legislação que restringia o ingresso de mulheres no concurso, que desde 1946 se tornara responsabilidade exclusiva do Instituto Rio Branco. Após deferimento da causa, prestação do concurso e entrada de Maria Sandra no Ministério em 1953, a proibição às mulheres foi finalmente revogada em 1954.

Pode-se evocar uma série de fatores conjunturais à época para buscar entender o contexto sob o qual seu mandado de segurança foi aceito e resultou na alteração do regulamento do concurso no período que se sucedeu – entre 1952 e 1954. À primeira vista, embora Maria Sandra tenha buscado na Constituição seu embasamento jurídico, a institucionalização das ideias feministas no Ocidente tornaram a situação muito mais propícia à mudança proposta pela candidata.

A Carta da ONU, assinada em São Francisco em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em Genebra em 1948, formularam as primeiras vias de legitimação do enfoque feminista nas instituições, reafirmando a necessidade de se estimular o respeito às liberdades fundamentais e a igualdade de oportunidades sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, on-line, p.5; UNIC, 2009, p.5). No âmbito institucional, a demanda pela



reinserção da mulher no MRE encontra seu espaço no movimento por uma reforma administrativa geral a partir de 1951. Para esse fim o Ministro João Neves constituiu a Comissão de Elaboração Final do Projeto de Reforma do Ministério das Relações Exteriores, em 1952 (CASTRO, 2009, p.451). Na comissão, um dos pontos sobre os quais os conselheiros deveriam emitir parecer era o retorno das mulheres à carreira diplomática. Um dos convidados, Roberto Campos, versando sobre o tema, opinou:

A favor, existem as inclinações e faculdades essenciais típicas do elemento feminino e para os quais a Diplomacia fornece campo abundante. Para dificuldades de contatos, de relações delicadas, o elemento feminino é adequado. O segundo aspecto é o terreno linguístico, em que as mulheres revelam muito de sua superioridade sobre o elemento masculino (BANDEIRA DE MELO, 1982, p.85 apud BALBINO, 2011).

A fala de Campos ajuda a compreender como a reinserção da mulher na carreira diplomática, mesmo quando encarada como algo positivo, ainda ficava restrita à visão tradicional sobre a divisão dos papéis de gênero, atribuindo às mulheres características como delicadeza e adequação. Ou seja, a validade da presença das mulheres na carreira diplomática não se dava por um reconhecimento da sua agência e capacidade política, mas se restringia às suas “típicas” faculdades femininas. Assim, mesmo que houvesse uma proposta de abertura ao reingresso de mulheres, este processo não parecia compartilhar de uma percepção do Itamaraty como espaço de poder masculinizado e muito menos que devesse ser reformado em suas bases para promover uma maior igualdade de gênero dentro da instituição. Algumas vozes, por outro lado, destacaram a relevância da mulher no MRE, apontando-as como elemento com grande potencial para quebras necessárias de paradigma. Conforme exposto pelo Dr. Arízio Viana, haveria “muitas mulheres que revelam nesta competição, em que há tantos fatores de corrupção, certas condições que nos dão esperança de uma renovação de costumes e melhoria no padrão e na eficiência dos trabalhos públicos.” (BANDEIRA DE MELO, 1982, p.85 apud BALBINO, 2011).

A Comissão teve seu relatório aprovado unanimemente, sendo mais tarde encaminhado ao Ministro em 20 de maio de 1953, acompanhado de um Projeto de Lei, de um Projeto de Decreto e seus respectivos anexos (CASTRO, 2009,





p.451). Entre outros pontos abordados, o Relatório manifestou-se favorável “(...) ao ingresso de mulheres na carreira, desde que adotadas medidas destinadas à ampliação da área de recrutamento dos candidatos ao Instituto Rio Branco” (p.454-455). No entanto, não teve prosseguimento o Projeto de Lei que acompanhou o Relatório de 1953 e que sugeriu a adoção da estrutura organizacional acima indicada (CASTRO, 2009, p.456-7).

Nesse contexto de reformas, o conflito constitucional em termo jurídico gerado por Maria Sandra Cordeiro de Melo expôs a incoerência da diferenciação de gênero no ingresso do concurso. Dois anos depois do recurso enviado por Maria Sandra, a alteração necessária para oficializar o reingresso da mulher no MRE foi promulgada. Uma vez aceita no Itamaraty, a baiana tornou-se motivo de inspiração para mulheres brasileiras que antes sequer aspiravam à carreira diplomática, tanto pela tradição do âmbito político masculino como por seguirem uma trajetória profissional que quase sempre as distanciava do serviço público de alto escalão. Apesar das dificuldades, em janeiro de 1954, a alteração tornou-se a Lei Federal nº 2.171 versando que “ao ingresso na classe inicial da carreira de Diplomata são admitidos os brasileiros natos, sem distinção de sexo, nos termos e observadas as demais condições do Decreto-lei de número 9.032, de 6 de março de 1946.”

## **5. Obstáculos não-formais: as embaixadoras agregadas e o sexismo velado.**

Nos capítulos anteriores, demonstrou-se como as reformas do MRE engendraram mecanismos que formalmente impediram as mulheres de participarem da diplomacia brasileira. Estas barreiras foram erguidas por vias legais, primeiro com o Decreto-lei nº19.592 de 1931 e, em um segundo momento, com o Decreto-lei nº 179 de 1938. Quando estas leis foram revogadas



em 1954<sup>9</sup>, a proporção representada pelo sexo feminino na carreira das relações exteriores aumentou gradualmente, totalizando uma média de 15% de ingressos até 1988 (FRIAÇA, 2012, p.118).

No entanto, outras práticas perpetuadas dentro do MRE também contribuíram para construí-lo enquanto espaço de poder generificado. Segundo Friaça (2012, p.118), "ainda persistiam entraves burocráticos e legais ao pleno exercício da profissão pelo sexo feminino". O mais importante destes entraves – devido aos seus efeitos diretos sobre a vida das funcionárias da época – é a prática da "agregação". Em suma, esta ditava uma série de situações em que os(as) funcionários(as) deixariam de receber seu salário, incluindo a ocasião em que se um(a) diplomata casasse com outro(a) diplomata, um deles seria obrigado(a) a abrir mão do seu salário.

A instituição da agregação ocorreu por meio do Decreto-lei n.69, de 1966. Conforme o texto oficial:

Art. 5º O ocupante de cargo da carreira de Diplomata, temporariamente afastado de suas funções, nos casos previstos no artigo seguinte, será considerado agregado. Art. 6º São motivos de agregação, para os efeitos do presente Decreto-lei: [...] afastamento do exercício do cargo para acompanhar o cônjuge, funcionário da carreira de Diplomata, removido para pòsto no exterior (BRASIL, 1966).

O caso descrito no artigo acima foi o recurso institucional pelo qual um maior número de mulheres se afastou da carreira diplomática, especialmente quando comparado com a proporção relativa de homens que agregavam devido a esta cláusula específica. Nota-se, daí, um desequilíbrio que acabou afetando a carreira de pelo menos 15 mulheres ao longo das décadas de 60 e 70 (FRIAÇA, 2012, p.120). Ao pensarmos que em 1970 um total de 61 mulheres integravam a carreira do MRE (FRIAÇA, 2012, p.118), isto significa que pelo menos 25%

---

<sup>9</sup> O processo deu-se por meio da Lei 2.171, de 18 de janeiro de 1954, conforme informado no capítulo anterior.



destas funcionárias foram temporariamente afastadas de suas funções sem direito de receber remuneração, contagem por tempo de serviço, nem promoção.

É importante notar que a prática da agregação não foi concebida em um vácuo histórico. Na realidade, questões relacionadas ao gerenciamento do casamento entre funcionários do MRE já vinham sendo alvo de discussão desde a época de Maria Rebello. Quando a primeira mulher a ingressar no Itamaraty se casou com outro funcionário do MRE, em 1922, requisitou licença diversas vezes para acompanhar o marido em suas viagens, suscitando dúvidas entre os quadros dirigentes da instituição sobre como compatibilizar os serviços dos cônjuges (FRIAÇA, 2012, p.28). A resposta para tal questionamento viria em 1934, com o Decreto 24.113, o qual determinava que em caso de matrimônio entre funcionário e funcionária dos serviços diplomáticos, um dos cônjuges deveria passar para o status de "disponibilidade não remunerada, consoante declaração escrita em que ambos manifestem a preferência do casal sobre qual dos cônjuges deve ser atingido por essa medida" (BRASIL, 1934). Surgia, aí, as origens da prática de agregação<sup>10</sup>.

Posteriormente o Decreto-lei 9.202, de 26 de abril de 1946, passaria a exonerar do seu cargo a servidora pública que se casasse com integrante da carreira diplomática (FRIAÇA, 2012, p.37; BRASIL, 1946). Abertamente sexista, este Decreto-lei institucionalizava a desigualdade entre homens e mulheres a partir de noções pré-concebidas de gênero e função social. Assim, as estruturas sociais patriarcais ganham corpo legal e se auto legitimam a partir da força das instituições. Em suma, a criação deste Decreto-lei reafirmou o pressuposto patriarcal de que, em um casamento, a mulher deveria ser sempre a pessoa a quem caberia a obrigação de abdicar da sua vida profissional. Pode-se dizer que esta legislação contribuiu para a construção de uma cultura sexista no âmbito dos espaços públicos de poder, tal qual o Itamaraty.

---

<sup>10</sup> Destaca-se a linguagem não-sexista da legislação, importante avanço, principalmente quando considerados os retrocessos que aconteceriam na década de 40. É importante ressaltar que a redação final do artigo dava ao casal a capacidade de arbítrio, ainda que, como visto, na prática as mulheres fossem as quais acabassem abrindo mão de sua remuneração,



É nesta esteira que se institucionaliza formalmente a prática da agregação em 1966. A autora Viviane Balbino, após realizar uma série de entrevistas com funcionárias e ex-funcionárias do MRE, aponta para este viés da prática de agregação, ainda que este não seja explícito:

Até meados dos anos 80, o Itamaraty impunha que, no caso de casal de diplomatas, se houvesse remoção, uma das partes deveria *agregar*, isto é, acompanhar o cônjuge sem direito a remuneração e sem direito a que o tempo no exterior contasse como tempo de serviço. Quase na unanimidade dos casos, quem agregava era a mulher diplomata, que ficava com sua carreira estagnada enquanto seu marido progredia. Com isso, a ascensão profissional das diplomatas era virtualmente impossível, se fossem casadas com um diplomata, o que não é, absolutamente, incomum (BALBINO, 2011, p.51).

Esta prática aponta para outro fator que contribuía para a evasão das mulheres do MRE, no caso, o desafio de ter de optar entre a vida familiar e a vida profissional. Ainda que o Decreto-Lei 69 seja formalmente isento quanto à diferenciação entre os sexos, não determinando qual dos cônjuges que deveria agregar na ocasião do matrimônio – se o marido ou a esposa – é importante considerar o momento histórico em que a legislação havia sido estabelecida e o contexto social no qual estas relações operavam. No caso do Brasil da década de 60 e 70, as estruturas que regiam as dinâmicas das interações sociais eram majoritariamente patriarcais<sup>11</sup>. Conforme definido no Código Civil vigente na época de 1916 o homem era "o chefe da sociedade conjugal" enquanto a função da mulher era a de ser "companheira, consorte e colaboradora do marido nos encargos de família" (BRASIL, 1916). Este modo como ainda era concebido o papel da mulher e do homem tornava quase impensável uma situação em que o marido abdicasse da sua carreira em prol da ascensão profissional de sua esposa.

---

<sup>11</sup> Céli Pinto analisa que o momento político vivido pelo Brasil à época, no caso uma ditadura repressora, contribuiu para deslegitimar e enfraquecer os movimentos feministas. Enquanto em outras partes do mundo as mulheres avançavam na luta por uma maior igualdade de direitos, no Brasil do regime militar qualquer manifestação feminista era considerada política e moralmente perigosa, o que acaba por reforçar as feições patriarcais da sociedade brasileira (PINTO, 2010, p.16-17).



Isto não significava que a decisão fosse mais fácil ou "natural" para as mulheres. Como as teorias feministas argumentam, conforme detalhado na primeira seção deste trabalho, os papéis de gênero são compreendidos como construtos sociais. Assim, discursos que tendem a naturalizar práticas desiguais, justificando que determinado sexo é mais apto para um tipo de atividade do que outro, escondem amarras de poder que perpetuam injustiças. O caso de Maria Sandra Cordeiro de Melo é emblemático: após derrubar a barreira formal do patriarcado e tornar-se a primeira mulher a ingressar no Itamaraty após um hiato de 15 anos, a funcionária foi agregada em 1970. Ela mudou-se para Ancara para acompanhar o marido – também diplomata – e, cinco anos depois, acometida por depressão, cometeu suicídio (FRIAÇA, 2012, p.113).

Deste modo percebe-se que, conquanto a entrada de mulheres para a carreira diplomática estivesse oficialmente legalizada desde a década de 1950, a prática da agregação funcionava como um fator limitador da participação feminina na formulação da política externa brasileira. Em última instância, a opção pela carreira diplomática significava ou uma renúncia à vida pessoal da mulher ou o seu fracasso como indivíduo profissional. Esta dicotomia de funções sociais, engendrada socialmente e, inclusive, institucionalizada em leis durante a primeira metade do século XX, contribuiu para manter as mulheres afastadas da vida diplomática. Já quando elas estavam inseridas nesta esfera, a falsa dicotomia sexista e as práticas que a promoviam acabaram por dificultar o avanço profissional e empurrar as mulheres do Itamaraty para a estagnação.

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização, começaram a ocorrer mudanças no ingresso de mulheres à carreira diplomática. Em 1985 a prática da agregação foi flexibilizada. A partir deste momento o casal de diplomatas passava a poder trabalhar junto no exterior contanto que só uma das partes recebesse o salário integral; ao outro cônjuge cabia receber apenas um salário parcial, em torno de 1/3 a menos do que o montante total. A lógica utilizada pela administração era a de que já que o casal habitava na mesma residência não precisaria receber a parte do salário atribuída à representação (MAIA; ALVARENGA, 2010). No entanto, a imagem das instituições diplomáticas como tradicionalmente masculinas e as dificuldades que a profissão impõe à



constituição de uma família, tornavam – e muitas vezes ainda tornam – a carreira diplomática pouco atrativa às mulheres.

### **Conclusão**

Com o nosso olhar de uma era mais democrática e igualitária, é difícil entender o aparente paradoxo que teria se estabelecido a partir da década de 1930. Ao mesmo tempo em que os avanços do movimento pela inserção das mulheres nas instituições públicas se solidificavam, por meio da consolidação do direito ao voto, por exemplo, outras portas lhes eram fechadas, como fica claro com a proibição do ingresso de mulheres na carreira diplomática. Esperava-se que os avanços obtidos pela igualdade de gêneros contagiassem outras esferas de poder. Conforme analisado aqui percebe-se que, contra intuitivamente, isto não ocorreu.

Ao final, o progresso feminista encarou um movimento reacionário, particularmente no Itamaraty, instituição de cunho tradicional. A proibição formal ao ingresso das mulheres neste ministério decretada por lei parece menos um paradoxo e mais um efeito colateral esperado no contexto de uma quebra extremamente recente no estado das coisas. A principal consequência do erguimento destes obstáculos formais foi a solidificação do Itamaraty como um espaço de poder masculinizado e a instalação de barreiras não-formais, que continuariam a existir mesmo após a retirada da proibição por lei.

Conforme o sociólogo Pierre Bourdieu aponta no prefácio à edição alemã do seu livro *A dominação masculina*:

É preciso realmente perguntar-se quais são os mecanismos históricos que são responsáveis pela des-historicização e pela eternização das estruturas da divisão sexual e dos princípios de divisão correspondentes [...] aquilo que, na história, aparece como eterno não é mais que o produto de um trabalho de eternização que compete a instituições interligadas (BOURDIEU, 2002, p.1).



Buscamos com este trabalho evidenciar e tentar compreender justamente como se deu este “trabalho de eternização” da dominação masculina no âmbito do Ministério das Relações Exteriores no Brasil. A análise dos processos apresentada aqui nos permitiu perceber que as hipóteses reducionistas e naturalistas não dão conta de explicar a exclusão das mulheres do MRE. O argumento de que a ausência de mulheres da diplomacia seria apenas um espelho da sociedade patriarcal e machista de seu tempo não se sustenta, pois como vimos as transformações nas legislações mais gerais já vinham apontando para um caminho progressivo de maior abertura às mulheres.

Por outro lado, a falsa ideia naturalista de que as mulheres não teriam a aptidão ou o interesse na carreira diplomática também se desqualifica. Não só a disposição à carreira diplomática ficou evidente pelas crescentes inscrições e aprovações nos exames de entrada quando estes estavam disponíveis como a permanência e o trabalho contínuo destas mulheres mostra que a ideia de uma “inaptidão feminina” não se sustenta. Conforme Enloe aponta, “foi necessário poder para manter as mulheres fora dos corpos diplomáticos de seus países” (1990, p.353, tradução nossa). O que este trabalho nos permitiu identificar foi justamente que *tipo* de poderes que foram necessários no caso brasileiro e, mais ainda, *como* eles se articularam.

Concluimos que, embora não exista uma resposta única e concreta sobre por que permanece, ainda hoje, a baixa representatividade feminina no MRE, as leituras realizadas e do levantamento de dados apontam para um caminho explicativo que esclarece parcialmente como se deu a marginalização das mulheres neste espaço institucional estatal. As barreiras à inserção das mulheres no Itamaraty, mencionadas ao longo do artigo, foram levantadas tanto por vias formais – como reforma Mello Franco de 1931, que delimitava a sua participação ao Corpo Consular e proibia legalmente o ingresso feminino à carreira diplomática em 1938 – quanto por vias informais, tal qual a prática de agregação.

Em suma, a forma como o Itamaraty foi engendrado glorifica e, portanto, beneficia determinados comportamentos tipicamente compreendidos como



"masculinos". Isto cria barreiras à entrada de sujeitos "femininos" impedindo – ou, ao menos, dificultando sobremaneira – a plena atuação política das mulheres. Assim, menos mulheres participam das tomadas de decisões o que acaba por reforçar o caráter masculinizado dos espaços, retroalimentando o ciclo de desigualdade. Este trabalho mostrou que, apesar da oposição patriarcal e machista, as mulheres enfrentaram ao longo de todo o século XX o poder discriminatório, buscando e encontrando maneiras de derrubar os obstáculos quando estes foram soerguidos. Infelizmente, alguns deles ainda se mantêm na atualidade.

Para superarmos as barreiras contemporâneas, é imprescindível que o MRE siga, dentro de seus planos institucionais, incentivando a inclusão das mulheres, via ações afirmativas ou mesmo por canais de diálogo não formalizados, mostrando seu interesse em democratizar a formulação de política externa ao inserir uma visão mais feminina em seus quadros diplomáticos. A entrada de mais mulheres e sua articulação possibilitaria transformar a imagem do Ministério das Relações Exteriores como arena de poder masculina, possibilitando assim um exercício da diplomacia revestido de um caráter menos masculinizado e promovendo uma política externa mais diversa em seu etos.





## Referências Bibliográficas

BALBINO, Viviane. *Diplomata*: substantivo de dois gêneros. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BALBINO, Viviane. A Presença da mulher na diplomacia brasileira no início do século XXI. In: MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). *Sob o signo de Atena*: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BERNARDES, Maria Elena. *Tensões e desafios do feminino nos consagrados espaços masculinos*. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013. Disponível em: <[http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386548830\\_ARQUIVO\\_MariaElenaBernardes.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386548830_ARQUIVO_MariaElenaBernardes.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

BRASIL. Lei nº 7.501 de 27 de junho de 1986. In: SARNEY, José; SODRÉ Roberto Costa de Abreu. *Regulamento pessoal serviço exterior*. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. On-line. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto n 21.411, de 17 de maio de 1932. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. On-line. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D21411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21411.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto nº 24.113, de 12 de abril de 1934. *Câmara Legislativa*. On-line. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24113-12-abril-1934-505019-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto-lei n 5452 de 1 de maio de 1943. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. On-line. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9202.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 2171, de 18 de janeiro de 1954. *Câmara Legislativa*. On-line. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2171-18-janeiro-1954-361602-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 69, de 21 de novembro de 1966. *Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. On-line. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0069.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.



BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco - PAA*. On-line. Disponível em: <[http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/programa\\_de\\_acao\\_afirmativa.xml](http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml)>. Acesso em: 09 nov. 2014.

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARREIRAS, Helena. O Olhar dos Homens: resistência e cumplicidade nas respostas masculinas à integração de mulheres nas forças armadas. In: MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). *Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2002.

CHEIBUB, Z.B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985. GALLO, Mel Bleil. *Itamaraty cria comitê pela igualdade de gênero e raça*. 18 de setembro, 2014. On-line. Disponível em: <<http://poderonline.ig.com.br/index.php/2014/09/18/itamaraty-cria-comite-pela-igualdade-de-genero-e-raca/>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

ENLOE, Cynthia H. *Bananas, Beaches and Bases: making feminist sense of international politics*. Berkeley: University of California Press, 1990.

FRIAÇA, Guilherme. *Mulheres Diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios*. Tese apresentada no 57º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2012.

HANSEN, Lene. Ontologies, Epistemologies, Methodologies. In: SHEPHERD, Laura J. (Ed.) *Gender Matters in Global Politics: a feminist introduction to international relations*. London and New York: Routledge, 2010.

MAIA, Melina Espeschit; ALVARENGA, Tainá Guimarães. Marias do Brasil: As mulheres e a diplomacia pelo olhar das Embaixadoras do Brasil na ONU. *Itamaraty. Revista Juca*, n. 4, p. 28-39, 2010.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OFFEN, Karen. Was Mary Wollstonecraft a feminist? A comparative re-reading of *A Vindication of the Rights of Woman*, 1792-1992. In: OFFEN, Karen (Ed.). *Globalizing Feminisms, 1789-1945*. London & New York: Routledge, 2012, pp. 5-17.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. On-line. Disponível em: <[http://www.onu.org.br/docs/carta\\_da\\_onu.pdf](http://www.onu.org.br/docs/carta_da_onu.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PAIVA, Isadora Campregher. *A Escola Feminista nas Relações Internacionais: Bases Teórico-Metodológicas*. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação



em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

PINTO, Céli Regina J. Feminismo, História e Poder. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

UNIC. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

POSSAS, Lídia Maria Vianna e REIS, Sarah de Freitas. Reflexões feministas acerca das Relações Internacionais. In: MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). *Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

TICKNER, J. Ann. Feminist Perspectives on International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas e SIMMONS, Beth A. (Ed.) *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE Publications, 2002.

TICKNER, J. Ann. You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists. In: LINKLATER, Andrew (Ed.). *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, Vol.1, p.190-218. London: Routledge, 2000.

WHITWORTH, Sandra. Feminism. In: REUS-SMIT, Christian e SNIDAL, Duncan. (Ed.) *The Oxford handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press Inc., 2008.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 26 de agosto de 2017.**



## **MULHERES GUERREIRAS: QUESTÕES DE GÊNERO NA PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS FARC E SUA INFLUÊNCIA NAS NEGOCIAÇÕES DE PAZ NA COLÔMBIA**

**XAMAN MINILLO**

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), graduada (2008) e mestra (2011) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

**BIANCA MENDES**

Graduanda em Relações Internacionais pela UFPB

**LUIZA BANDEIRA**

Graduanda em Relações Internacionais pela UFPB

**REBECA LAGES**

Graduanda em Relações Internacionais pela UFPB

**RESUMO:** Este artigo busca analisar a participação das mulheres colombianas nas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). A partir de um panorama histórico das origens e atividades do grupo guerrilheiro e da presença feminina nele, em conjunto com os motivos pelos quais mulheres se unem ao grupo, as funções e atividades que desempenharam dentro dele, são investigadas as oportunidades e desafios que as confrontam neste ambiente em termos de questões de gênero. Identifica-se que a atuação das mulheres nas FARC é ambígua do ponto de vista de gênero e simultaneamente apresenta possibilidades de transcendência de dicotomias tradicionais, mas também reafirma elementos de uma cultura masculinista marcada pelo militarismo e pela violência. Reconhecendo a importância da igualdade de gênero para a promoção da paz positiva, enfatiza-se a relevância do reconhecimento destas dinâmicas entre os guerrilheiros como um caminho necessário para a construção da paz na Colômbia.

**PALAVRAS-CHAVE:** FARC, Participação feminina, Acordo de Paz.

## **WARRIOR WOMEN: GENDER ISSUES IN FEMALE PARTICIPATION IN FARC AND THEIR INFLUENCE IN THE COLOMBIAN PEACE AGREEMENT NEGOTIATIONS**

**ABSTRACT:** This article analyzes the participation of Colombian women in the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). Through a historical overview of the origins and activities of the guerrilla group and the female presence in it, as well as the reasons for which women join the group and the functions and activities they develop within it, the opportunities and challenges that confront them in this environment in terms of gender issues are investigated. It is identified that women's roles in the FARC are ambiguous from the point of view of gender and simultaneously presents possibilities of transcending traditional dichotomies, but also reaffirms elements of a masculinist culture marked by militarism and violence. Recognizing the importance of gender equality for the promotion of positive peace, the relevance of recognizing these dynamics among the guerillas as a necessary road for peacebuilding in Colombia is emphasized.

**KEYWORDS:** FARC, Female participation, Peace Agreement



## I- INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, nos estudos de segurança, mulheres são tratadas em papéis secundários, como vítimas dos conflitos ou apoiadoras dos homens que assumem papel central nos embates políticos. É necessário questionar a falta de reconhecimento que as mulheres recorrentemente tiveram/têm em relação a seus papéis sociais, pois o fato da história registrada e da maioria dos trabalhos acadêmicos não considerarem a perspectiva de gênero como um fator relevante em questões de segurança denota uma prática que permeia a construção social da realidade, reafirmando a normalidade de se desconsiderar os papéis femininos na sociedade ou relegá-los ao segundo plano.

Inscrever as mulheres na história permite redefinir e alargar as noções tradicionais do que é historicamente relevante, podendo incluir tanto experiências pessoais e subjetivas, quanto atividades públicas e políticas (SCOTT, 1986). Para Scott, a maneira como esta nova história iria simultaneamente incluir e apresentar a experiência das mulheres dependeria da maneira como o gênero poderia ser desenvolvido enquanto categoria de análise. Assim, é imprescindível entender melhor os papéis das mulheres por questões não só acadêmicas, mas também políticas, em um mundo onde a violência é crescente (BLOOM, 2011 *apud* BRETTSCHEIDER, 2014).

Em contextos de conflitos e violência, os corpos femininos são docilizados e as mulheres são simbolicamente ligadas à imagens de vitimização e necessidade de socorro (ELSHTAIN, 1987). Enquanto a violência masculina pode ser moralizada como uma atividade estruturada – de guerra – e por isso, despersonalizada e idealizada como parte das virtudes cívicas, as mulheres são excluídas do espaço público, sendo identificadas como “Belas Almas”, atores cuja identidade é frágil e não-belicista (ELSHTAIN, 1987).

Seguindo esta tradição, boa parte da bibliografia, quando relaciona mulheres a conflitos armados, o faz enquadrando-as como civis, vítimas da



guerra, ou apoiadoras de funções designadas para homens (GOLDSTEIN, 2001 *apud* GJELSVIK, 2010). No entanto, mulheres podem ter e têm papel relevante como agentes ativos, e não apenas vítimas, em cenários de conflito (WELSH, 2015), como pode ser visto no caso da participação feminina no grupo guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ou em sua contribuição para a elaboração de um acordo de paz.

O envolvimento de mulheres como agentes em conflitos pode ser analisado a partir do exame do contexto econômico, social, político e ideológico que contribui para o alistamento feminino nos movimentos (STANSKI, 2006). Tratando-se de guerrilhas, é válido salientar que são caracterizadas por serem grupos sociais dotados de regras e sistemas hierárquicos distintos, porém relacionados à sociedade na qual estão inseridas (TORO, 1994 *apud* VEGA, 2016).

A participação de mulheres nas FARC, que cresceu desde os anos 1980, contribuiu para a quebra da ideia de que um cenário de conflito tradicionalmente não seja marcado pela presença feminina. O reconhecimento da atuação das mulheres em diversas esferas, desde lavadeiras, cozinheiras, acompanhantes, espiãs ou na linha de frente, permite que as mulheres sejam vistas não apenas como vítimas, mas como agentes do movimento com papéis específicos na manutenção de uma cultura de violência. A inserção feminina nas FARC se apoiou em narrativas que promovem uma espécie de equidade de gênero através da identidade dos guerrilheiros (TURNER, 2016; SANCHEZ, 2012; STANSKI, 2005), aplicável a homens e mulheres e que desafia as fronteiras tradicionais entre os sexos.

O artigo oferece um panorama das questões de gênero que marcam a inserção feminina nas FARC. Trata das questões que impulsionam as mulheres a se envolverem no grupo, abarcando o histórico de violência que marca o país, as difíceis condições de vida e a expectativa de um ambiente mais igualitário onde possam lutar por uma sociedade melhor. Delineia a realidade que as mulheres enfrentam dentro do grupo a partir das áreas nas quais atuam e suas possibilidades de crescimento dentro da hierarquia militar, assim como os



desafios que as confrontam devido a seu gênero. Finalmente, levando em conta os problemas que a reafirmação de uma cultura de violência masculinizada e militar geram para a construção da paz, é levantada a participação feminina nas negociações de paz.

Estes aspectos serão analisados valendo-se da diferenciação entre “guerreiros justos” e “almas belas” proposta por Elshtain (1987) como elemento presente nos pensamentos e práticas associados às políticas de violência. Estes dois tipos ideais remetem aos papéis de gênero que associam o feminino à necessidade de proteção, compaixão e busca pela paz; e o masculino ao uso da violência militar legitimada pela prática de guerra em nome da proteção das belas almas. Desta relação, que caracteriza o mito da proteção, decorre o mito do poder que relaciona poder político como algo que é exercido apenas por aqueles que correspondam ao conceito de masculinidade, racionalidade, estratégia e força, que podem assumir o papel de protetores e desempenhar o poder político em nome de toda a sociedade (COSTA, 2008).

## **II- UMA HISTÓRIA DE VIOLÊNCIAS**

A atuação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) pode ser entendida como fruto da cultura de violência presente no país desde o início de sua colonização e independência política. Segundo Costa (2008), o movimento nacionalista era promovido por uma elite local crioula que, inspirada nos princípios liberais europeus, sonhava em construir uma América emancipada em nome de um projeto civilizacional. Autora da história nacional e legitimada por sua cor e gênero que os aproximava dos civilizados europeus, a elite crioula promovia um discurso universalista em prol da emancipação americana que obscurecia as dimensões de gênero, raça e classe e se apoiava em critérios europeus para determinar as condições da civilização. Dessa forma, na independência, a dominação espanhola foi substituída pela dominação crioula descendente dos espanhóis (COSTA, 2008).



Após a independência, o cenário político colombiano foi dominado pelas disputas entre conservadores e liberais, cada grupo com um projeto de desenvolvimento diferente para civilizar a nação. O projeto conservador promovia a moral cristã e o liberal, por sua vez, uma ordem política embasada na lei secular. Os embates entre eles no contexto de um sistema agrário excludente resultaram em oito guerras civis que se estenderam até o final do século XIX (COSTA, 2008).

O sistema agrário colombiano, oligárquico e clientelista foi estruturado após a independência do território, sendo desenvolvido a partir da concentração de terras apoiada no sistema de leis de propriedade privada. As terras eram transferidas para particulares como retribuição a serviços prestados à nação pelos colaboradores dos partidos durante os conflitos em nome do progresso modernizador nacional que legitimava a exploração da mão de obra dos “selvagens” índios, negros e mestiços, em nome de civilizar o campo (COSTA, 2008). Costa (2008) aponta como, a partir da aliança entre as elites políticas do país, estruturaram-se duas Colômbias. Uma urbana, educada e sobo estado de direito e outra agrária, feudal, sob o controle de uma elite fundiária

e ocupada por uma massa de índios, negros e mestiços analfabetos, contra quem múltiplas violências são autorizadas em nome dos interesses econômicos, morais e políticos contingentes aos conflitos entre liberais e conservadores (COSTA, 2008, p.105-106).

Na primeira metade do século XX, influenciados pelo pensamento marxista, sobretudo a partir da criação do Partido Comunista Colombiano, em 1930, os camponeses buscavam defender seus direitos contra a opressão dos donos das terras aliados dos líderes políticos por meio da luta armada, organizando-se em forças de autodefesa por todo o território colombiano (SANCHEZ, 2014). Costa (2008) salienta, no entanto, que assim como as elites políticas, os movimentos operário-camponeses também não se direcionaram às questões de raça ou gênero, reconhecendo estas desigualdades como subproduto do sistema capitalista, e propondo que combatendo este, emergiria um movimento amplo de emancipação para todas as vítimas desta estrutura.





Procurando conter as mobilizações agrário-camponesas e conciliá-las com o projeto liberal em oposição aos conservadores, o Presidente Alfonso López Pumarejo promoveu em seu governo o projeto “Revolução em Marcha”, envolvendo reformas políticas, econômicas e sociais liberais em detrimento dos latifundiários. Intensificou-se, com isto, a violência no campo, que ganhou contornos de luta armada na década de 1940, confrontando milícias organizadas pelos fazendeiros com guerrilhas de camponeses estruturadas por liberais radicais que contavam com apoio do Partido Liberal (COSTA, 2008). Os confrontos desenrolaram-se na forma de guerrilhas vinculadas aos partidos tradicionais, sendo intensificados após o assassinato do líder político liberal Jorge Eliécer Gaitán em 9 de abril de 1948, que ocasionou uma onda de violência no país, o “Bogotazo” e iniciou o período denominado *La Violencia*, que gerou alto índice de deslocados e cerca de 200 mil mortos (PECAUT, 2008; DARIO, 2014; SANCHEZ, 2014).

Na segunda metade do século XX, a narrativa ocidental prevalente no âmbito internacional de guerra justa foi internalizada na Colômbia. Os dois partidos uniram-se em prol do governo da Frente Nacional, sob uma ditadura militar a partir do regime do General Rojas Pinilla que se estendeu até 1974, em nome da luta contra a tudo o que fosse entendido como ameaça comunista (COSTA, 2008; GUEVARA, 2010). Em nome dessa ameaça, o regime da Frente Nacional promoveu o treinamento de militares nos Estados Unidos e a Doutrina de Segurança Nacional a qual, a partir do Decreto 3398/1966 e da Lei 48/1968, autorizou a organização e o treinamento militar de grupos civis simpatizantes e colaboradores do regime de autodefesa no campo.

Procurando posicionar-se contra este regime, grupos e cooperativas de agricultores se mobilizaram desenvolvendo organizações de autodefesa chamadas de “Repúblicas Independentes” (GUEVARA, 2010). Em 1964, o governo iniciou a Operação Soberania, deslocando 16 mil soldados munidos de artilharia e poder aéreo para confrontá-las nas regiões de Marquetalia, Guayabero, Pato, Natagaima e Rio Chiquito (SANCHEZ, 2014). O ataque do exército colombiano a Marquetalia unificou uma série de grupos de autodefesas transformando-os em guerrilhas móveis. Em 1964, formou-se o grupo Bloco Sul



e, após um processo de expansão territorial e a Segunda Conferência Guerrilheira, em 1966, foram constituídas as “Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia” (FARC), com aproximadamente 350 guerrilheiros (PEREIRA, 2015; PECAUT, 2008; SANCHEZ, 2014).

Destaca-se que as FARC emergiram a partir de inúmeros aspectos políticos e sociais, além de simbólicos em um contexto de desigualdade e concentração fundiária oligárquica e repressão do Estado aos camponeses. É notável que:

Elas faziam parte da tradição das “guerras civis” colombianas e da contestação violenta da legitimidade do poder, portanto suas raízes estavam vinculadas a um longo período da história da Colômbia; situavam-se na continuidade dos conflitos agrários, portanto, num período mais recente da história; remetiam à experiência recente de La Violencia, isto é, a uma memória imediata e, por fim, inseriam-se na experiência contemporânea do radicalismo revolucionário anti-imperialista. Logo, eram ao mesmo tempo “tradicionais” e “modernas”. Estavam impregnadas da sociedade rural e de reivindicações camponesas e, ao mesmo tempo contidas na efervescência das concepções emancipadoras, mas também estavam subordinadas a um partido comunista vinculado à visão “clássica” da revolução, em que o proletariado desempenha o papel principal (PECAUT, 2008, p.19)

A partir desta breve exposição a respeito do histórico das FARC, pode-se apreender o contexto de violência estrutural que marca a sociedade colombiana. Levando em conta este contexto, a próxima seção do artigo trata a inserção feminina no movimento, abarcando tanto os fatores que contribuíram para sua entrada, quanto as dinâmicas que as envolveram no interior do grupo guerrilheiro.

### **III- A INSERÇÃO FEMININA NAS FARC**

Antes de desenvolver o panorama de elementos que direcionam a participação feminina nas FARC, é válido lembrar que a atuação de mulheres em áreas de segurança ainda não é amplamente reconhecida. Deve-se evitar,



ao analisar as motivações das mulheres ao participarem de grupos revolucionários e radicais, a preconceção de que elas o fariam apenas por serem obrigadas ou coagidas por homens para tal, como se não pudessem ter um desejo próprio (TURNER, 2016). É reconhecido, assim, o papel da participação ativa e calculada das mulheres nessa decisão em busca de uma forma de controlarem suas vidas (STANSKI, 2006; WELSH, 2015), sem desconsiderar que tais escolhas se desenvolvem em contextos específicos, sendo que as duras condições da sociedade colombiana muitas vezes oferecem opções escassas e pouco ou nenhum espaço para que as escolhas sejam tomadas de forma livre.

A Colômbia apresenta um contexto sócio-econômico conturbado, marcado pela violência e pela pobreza (CERAC, 2014). Com uma das maiores taxas de homicídio das Américas (ONU BRASIL, 2017), é considerada o décimo Estado mais violento do mundo; seus conflitos envolvendo disputas por terras, tráfico de drogas, disponibilidade de armas e machismo (PACHÓN, 2009 *apud* MARTUSCELLI, 2015). Cerca de 30% da população vive abaixo da linha da pobreza, sendo mais de 45% da renda nacional concentrada pelos 10% mais ricos (BJØRKHAUG, 2010 *apud* MARTUSCELLI, 2015).

O país ocupa a posição 91 entre 186 Estados quanto à igualdade de gênero e embora tenham direito a participação política e a métodos contraceptivos e o acesso à educação tenha melhorado ao longo dos anos, a realidade das colombianas é marcada por violências fruto dos conflitos, de cunho sexual, reprodutivo, doméstico e psicológico, e muitas encontram apenas no casamento e na maternidade<sup>1</sup> valorização social (SANCHEZ, 2012; CALEIROS, 2014; SAYAGO, 2016).

---

<sup>1</sup> Houve certo avanço em termos de direitos sexuais e reprodutivos das mulheres na Colômbia, em 2006, quando o aborto passou a ser permitido por lei se a gravidez fosse resultado de estupro ou incesto; se colocasse em risco a saúde mental ou física da mulher; ou caso os fetos apresentem malformações e não pudessem viver fora do útero (EL TIEMPO, 2016). Entretanto, apenas 0,08% das 400.000 mulheres que abortam a cada ano na Colômbia buscam a rede hospitalar (PALOMINO, 2016). Houve um aumento no uso de métodos contraceptivos (BANCO MUNDIAL, 2017c) passando de 42,5% em 1980 para 79,1% em 2010, o que indica uma melhora nas possibilidades de escolha quanto à reprodução e influenciou na redução da taxa de fertilidade de 6,807 em 1960, a 3,965 em 1980, 2,389 em 2000 e 1,875 em 2015.



Uma combinação multifacetada de questões históricas e culturais sustenta a ideia de que as mulheres não têm o mesmo valor dos homens na construção do Estado colombiano. O desenvolvimento deste deu-se sob o controle da elite de homens crioulos e de acordo com seu projeto civilizacional de promover “instituições capazes de minimizar as limitações “naturais” de mulheres, índios, negros, mulatos e mestiços, trazendo-lhes alguma iluminação” (COSTA, 2008, p.76). Neste projeto, o feminino tem espaço complementando e auxiliando o papel masculino nos conflitos que marcam a sociedade (ELSHTAIN, 1987, p.164 *apud* COSTA, 2008, p.81)

As mulheres, principalmente aquelas pobres e que vivem em meio rural, não possuem as mesmas oportunidades oferecidas aos homens, devido à pouca penetração do Estado no fornecimento de bens públicos e deixando as populações expostas à atuação de movimentos armados (SAYAGO, 2016; MARTUSCELLI, 2015). Essa assimetria é notável no âmbito econômico. Muitas mulheres, especialmente da zona rural, não têm renda própria, o que indica uma falta de autonomia econômica (CEPAL, s.d.). Salienta-se que a ausência de renda própria não significa ausência de trabalho e pode-se entender que as mulheres realizam trabalho doméstico não computado como atividade produtiva ou atividades informais. Os trabalhos das camponesas tratam-se, majoritariamente, daqueles sazonais e intensivos em mão de obra, como em colheitas de algodão e café; elas trabalham em jornadas mais longas e recebem menos que os homens por suas atividades, além de acumularem jornadas duplas como donas de casa (MEERTENS, 2000 *apud* COSTA, 2008).

Tem havido lenta melhora no sistema educacional do país nas últimas décadas (UNESCO, 2016), mas as mulheres colombianas enfrentam dificuldades na obtenção de educação, o que impacta sua inserção no mercado de trabalho, tornando-as mais suscetíveis ao desemprego (GJELSVIK, 2010; ZWEHL, 2014). No ano de 2013, a diferença de participação laboral foi de 20,94% (em comparação com 26,63% em 2001) e em 2012, disparidades salariais de gênero foram de 23,28% (em comparação com 17,61% em 2002). Segundo Costa (2008), a inclusão feminina no mercado de trabalho no início do



século XX desenvolveu-se atribuindo menor custo ao trabalho feminino, visto como “naturalmente” menos eficiente que o masculino.

Nesse cenário de pouca oportunidade, as FARC se apresentaram como uma chance de escape de uma realidade de dependência e pobreza principalmente para as meninas e mulheres que viviam no meio rural sem prospecções futuras. Mais de 11 mil crianças e jovens entraram para a guerrilha de 1975 a 2013, das quais cerca de 28% eram meninas<sup>2</sup> (SAYAGO, 2016; VEGA, 2016; ESTADÃO, 2016; FOLHA DE S. PAULO, 2016; O DIA, 2016; WELSH, 2015).

A Human Rights Watch (*apud* STANSKI, 2006) aponta que a decisão de se juntar a forças militares irregulares refletiu as oportunidades sombrias disponíveis para as crianças na Colômbia rural, sendo a situação sócio-econômica das mulheres fator essencial para entender sua entrada no movimento para lutar por uma sociedade mais justa<sup>3</sup> (STANSKI, 2006). Isto fica claro no depoimento de Olga Lucía Marín, comandante das FARC: “Eu também gostada da ideia de que lutávamos para criar uma sociedade diferente, mais justa, sem fome” (Lara, 2000, p.90 *apud* COSTA 2008, p.114; tradução livre). O grupo guerrilheiro descrevia sua política como um meio onde mulheres podiam lutar, ter tratamento igualitário, proteção e direitos; e convidava-as a participarem da luta revolucionária por uma Nova Colômbia mais justa, digna e com melhor qualidade de vida.

Nas FARC - Exército do Povo, nós mulheres nos sentimos realizadas em nossa condição de lutadoras revolucionárias. Temos alcançado espaço entre os milhares de combatentes. Operárias, camponesas, estudantes, profissionais e intelectuais, das diferentes raças

---

<sup>2</sup> Salienta-se que, desde 2016, a partir de acordo com o governo colombiano, as FARC iniciaram o processo de devolução à sociedade crianças anteriormente recrutadas. Os menores são recebidos pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, onde fazem exames médicos e psicológicos, além de participar de um programa de reabilitação para que possam ser reintegrados na sociedade (ESTADÃO, 2016; FOLHA DE S. PAULO, 2016; O DIA, 2016).

<sup>3</sup> A Colômbia ainda é um dos países latino-americanos com a menor representação feminina na política. Em 2015 elas são apenas 14% do Conselho, de 17% dos MPs, 10% dos prefeitos e 9% dos governadores, números ainda bem abaixo da paridade que faria justiça para com a proporção de mulheres na sociedade.



colombianas, aqui têm seu lugar. (...)Nesses quarenta anos de luta das FARC-Exército do Povo, nós mulheres alcançamos progressos fundamentais quanto à participação e igualdade. Homens e mulheres nos comprometemos com as determinações dos organismos de direção e cada qual contribui com o que sabe, pode e deve fazer. Ombro a ombro com nossos camaradas, seguimos na luta pela segunda e definitiva independência e pelos direitos específicos das mulheres. Conscientes de que isso só é possível agora nas FARC-EP e na nova sociedade que construiremos com o triunfo da revolução. (Marín, 2003 *apud* COSTA, 2008, p.117-118).

Segundo Costa (2008), até os anos de 1980, quando as FARC passaram a estimular a entrada das mulheres, estas participavam exercendo papéis auxiliares aos guerreiros, homens, estruturando redes de apoio aos grupos armados oferecendo-lhes comida, limpeza, costura, além de informações. A partir de então, o grupo passou a reconhecer o interesse das mulheres em lutar contra o Estado capitalista patriarcal, convocando-as a apoiarem seu projeto emancipatório inclusive na luta armada. Segundo Costa (2008), “a guerrilha incorpora em seu discurso a necessidade de transformar o papel tradicional das mulheres, construindo um espaço político de maior igualdade entre homens e mulheres” (LONDONÕ; NIETO, 2006, p.51 *apud* COSTA, 2008, p.117).

Tal abertura mostrou-se para muitas uma nova forma de agência e inclusão política. A inclusão das mulheres como guerrilheiras nas FARC desafiou os papéis tradicionais de gênero e a igualdade dentro da hierarquia militar emergiu como um caminho para a emancipação e para o desafio às regras de socialização feminina. Este ponto, que será desenvolvido em mais detalhe na próxima seção, remete ao questionamento pelas FARC da dicotomia entre as belas almas e os guerreiros justos tradicionalmente atrelados às diferenças de gênero, e é ilustrado aqui no depoimento de uma ex-combatente:

Mulheres e homens fazem o mesmo. Comunismo e igualdade. Um homem é posto de plantão no serviço de segurança, mulheres fazem o mesmo, [você] carrega a mesma quantidade de quilos. Só porque você é mulher não significa que você deve carregar uma quantidade menor que homens, caminhar menos que homens (Leidy, ex-guerrilheira, *apud* GJELSVIK, 2010, p.42; tradução livre).



Salienta-se que essa igualdade não questionava os modelos de masculinidade constituintes da cultura da violência colombiana. O destaque para a masculinidade militar, corporificada no treinamento das guerrilhas como elemento chave em sua simbologia, sendo o soldado o símbolo da cidadania exemplar (ELSHTAIN, 1987 *apud* MONTE, 2010), estende a masculinidade militarizada às mulheres, fazendo com que a violência seja vista como necessária para a transformação dos papéis de gênero (MEERTENS, 1995, p.49 *apud* COSTA, 2008).

Esta reafirmação da violência como parte da prática social é ambígua levando em conta que, dentre as múltiplas violências que são perpetradas contra as mulheres, muitas se devem ao conflito, envolvendo ameaças, assassinato, terrorismo, tortura, desaparecimento involuntário, escravidão sexual, estupro, abuso sexual, gravidez forçada e abortos. Os dados oficiais indicam que mais de 400.000 mulheres foram mortas devido ao conflito armado, e entre 1995 e 2011, mais de 2.700.000 mulheres tiveram de se deslocar internamente (cerca de 6% da população total colombiana e 51% de todos os deslocados), 15,8% das quais relatam ter sido vítimas de violência sexual. Mulheres pertencentes a grupos étnicos indígenas e afro-colombianos foram desproporcionalmente afetadas pela violência: de 3.445 casos de assassinatos de indígenas e afro-colombianos, 65,5% eram mulheres(ONU MUJERES, 2017).

Ainda assim, a busca por segurança era um dos motivos pelos quais as mulheres se juntavam às FARC. Mulheres que sofriam constante violência doméstica buscaram a guerrilha como forma de escapar da hostilidade e abusos que sofriam no lar<sup>4</sup>. Mesmo com uma melhoria na consciência da população nos últimos anos acerca do assunto, os progressos ainda eram mínimos e a impunidade (dos homens) e o silêncio (das mulheres) permaneciam (WELSH,

---

<sup>4</sup>Um a cada três casos de violência doméstica contra mulheres envolvem casais e 23% envolvem membros da família (OCDE, 2009 *apud* GJELSVIK, 2010). Em relação aos números da violência contra as mulheres, o relatório do Instituto Nacional de Medicina Legal da Colômbia (INMLCF) mostra que, em 2014, foram assassinadas 1.007 mulheres, 37.881 casos de violência foram relatados contra as mulheres no âmbito de relacionamentos amorosos e 16.088 casos de violência sexual, sendo elas 86% do total das vítimas deste crime, além de meninas e adolescentes serem as principais afetadas por esta forma de violência.



2015; ZWEHL, 2014). Compreende-se o incentivo para entrar nas FARC por parte de, por exemplo, vítimas de violência doméstica, pois

Nas FARC, eles não podem tocar em você. Por lei. Os homens não podem bater em você e não só porque é requerido que eles não te toquem, mas porque nós mulheres também carregamos armas, então quando você está lá, os homens te respeitam porque você tem uma arma. Se você me tocar, eu posso atirar em você. É por isso que há menos violência contra as mulheres nas FARC que na vida civil. Você não tem que esperar por alguém para te defender. Você o faz sozinha. Agora, quando um cara bate em você, você sabe que tem de fazê-lo respeitá-la e eu aprendi isso nas FARC. Na vida civil há mais violência e mais impunidade e aqueles que cometem crimes não são punidos. Nas FARC, eles são. Se você der mole, você paga por isso (Natalia, combatente entrevistada por MENDEZ em Bogotá, 2010 *apud* MENDEZ, 2012, p.133-134; tradução livre).

No contexto de opressão, pobreza e marginalização, o desejo de contribuir para a estruturação de uma sociedade mais justa, unido à possibilidade de serem tratadas como iguais aos homens, oferecida às mulheres no discurso oficial das FARC seduziram muitas mulheres e meninas a se juntarem ao grupo (WELSH, 2015; STANSKI, 2006; TURNER, 2016). Entretanto, a realidade que confronta tais expectativas precisa ser examinada detalhadamente. Para tal, a próxima seção tratará do ambiente que as mulheres encontraram na hierarquia militar das FARC e suas possibilidades de atuação.

#### **IV- A ATUAÇÃO FEMININA NAS FARC**

##### **a. A igualdade opressora da hierarquia militar masculinista**

Dentro das FARC, as mulheres recebiam, assim como os homens, educação, que é bastante valorizada pelo grupo. Em grande medida sob a atuação do intelectual Jacobo Arenas, a guerrilha ensinava filosofia, economia e sociologia a seus membros. Sob o preceito da igualdade de todos, eram





incluídas mulheres, camponeses, negros, indígenas e mestiços, educados e treinados para serem iguais sob a hierarquia do grupo (COSTA, 2008).

Dentro desta hierarquia todos deviam atuar em prol do benefício da organização e, de acordo com suas capacidades – determinadas pela capacidade física e pelo conhecimento – podiam ser promovidos na estrutura pré-determinada do movimento (TURNER, 2016; COSTA, 2008). No treinamento, quando inseridas nas guerrilhas, mulheres recebiam os mesmos ensinamentos que os homens. Isto envolvia o manejo de armas e comportamento em combate, além do preparo físico dos combatentes sem distinção de gênero quanto ao tipo de fardamento e o acesso a armas, contribuindo para o discurso de igualdade entre homens e mulheres dentro do movimento, como pode ser notado no depoimento de Olga Lucía Maria, guerrilheira das FARC (STANSKI, 2006; TURNER, 2016).

O que se tinha claro era que a guerrilha foi uma luta importante. Mas não se pensava na questão militar. Minha tarefa era colaborar com o ensino. Eu não me encantava pelas armas. (...) Na Frente Dezesseis havia poucas armas. Quando eu fui fazer guarda, me deram um revólver pequeno de 32. As pessoas diziam que ele era inútil. Mas era a minha arma. E eu aprendi a desejá-la, a desmontá-la, a limpá-la, a cuidar da munição, a fabricar a peça onde ela era guardada (LARA, 2000, p.94-104 apud COSTA, 2008, p.118-119, tradução livre).

Entretanto, os treinamentos mais avançados eram dados de acordo com a capacidade dos combatentes e recaía, sobre as mulheres, o peso da expectativa de certa inaptidão física assumida como natural. Para avançarem no grupo, elas precisavam rejeitar os padrões dominantes de feminilidade, correspondendo a um modelo determinado a partir de características masculinas – o ideal do guerreiro justo –, reproduzindo uma lógica militar de identidade política e reforçando uma concepção de poder embasada na masculinidade militarizada (COSTA, 2008). Isto fica claro no depoimento de Carmem Lucía (nome fictício), ex-guerrilheira integrada ao Programa Paz y Reconciliação:

Quando chegamos ao acampamento, ficamos deslumbradas com tanta coisa nova que nos ensinam. Ficamos impressionadas que



podemos aprender a usar uma arma. Mas depois quando se vê para que serve essa arma, elas não parecem tão boas assim. Mas lá temos armas porque é necessário e não por amor a elas. Lá nos ensinavam que o que há é para todos (Carmen Lucía, entrevista para Costa feita em Medellín, 2007 *apud* COSTA, 2008, p.199).

Sob o ideal de contribuir para uma “Nova Colômbia”, as mulheres tinham espaço para redefinir seu papel social desafiando fronteiras tradicionais de gênero, o que podia trazer, como indica o relato abaixo, muito orgulho:

Eu fui soldado. Minha qualidade de mulher por definição biológica não me atrapalhou, mas eu também não estava muito consciente do que isso significava em um mundo que nos homologava em torno de ideologias. Pesava mais a igualdade que a diferença. Desde muito pequena, apoiada por minha mãe, rejeitei os valores tradicionalmente atribuídos às condições femininas: a delicadeza, ou melhor, o melindre, a dedicação ao lar, a habilidade culinária, o sonho de casamento precoce, a maternidade e a virgindade (...). O mundo dos homens não era desconhecido, e isso facilitou a minha entrada para o âmbito político-militar de um grupo guerrilheiro, cujas práticas, tanto políticas como militares, estavam claramente inscritas em um universo masculino, eram coisas de homens (VASQUEZ, 2006, p.354-355 *apud* COSTA, 2008, p.199, tradução nossa).

Percebe-se como esta cultura característica do ambiente das FARC desafiou as diferenciações de gênero do mito da proteção exercida pelos guerreiros justos para as belas almas. As mulheres, tradicionalmente vistas como belas almas, ao tornarem-se guerrilheiras e atuarem em atividades de combate, passam a ser responsáveis pela segurança do grupo, pela busca da “Nova Colômbia”: tornaram-se guerreiros justos. Esta valorização de características frequentemente associadas ao masculino atuava em detrimento de algumas mulheres no movimento, cujo perfil podia impedir que se integrassem nas atividades de linha de frente desfavorecendo-as na hierarquia militarizada. Ao mesmo tempo em que se subvertiam os papéis de gênero tradicionais do mito da proteção, se reafirmava o mito do poder masculino, pois para ascender na hierarquia das FARC era preciso corresponder ao conceito de masculinidade militar estratégica e racional (COSTA, 2008).



A hierarquia das FARC era norteada por sistemas de regras e sanções, fundamentada na dura disciplina aplicada a todos os membros igualmente (STANSKI, 2006; VEGA, 2016), “lá, seja você velha ou jovem, é da mesma forma, não há diferenças em nada” (Paola, ex-combatente das FARC, *apud* NINO VEGA, 2016, p.36). “Um menino tem que fazer o mesmo que faz um maior, é igual; lá não há privilégio para ninguém; se o fuzil lhe fica grande, ele tem que dar um jeito; se o uniforme lhe fica grande, ele que o arrume. Todos são iguais, não há diferença” (María, ex-combatente do ELN e das FARC *apud* NINO VEGA, 2016, p.36).

Todos estavam sujeitos às regras dos superiores e, se não cumprissem a disciplina, podiam sofrer penalidade severas. Dentro desta hierarquia, as mulheres podiam ser mais ou menos respeitadas de acordo com seus cargos (STANSKI, 2006). A expectativa de igualdade sob o controle da hierarquia atraía muitas mulheres ao movimento, como foi explanado na seção anterior. Entretanto, as expectativas de tratamento igualitário de algumas combatentes foram frustradas pela naturalização da inferioridade das mulheres dentro do movimento, como pode ser notado no relato de Olga Lucía Marín (COSTA, 2008), comandante das FARC:

É frequente que as guerrilheiras sintam que não podem discordar do companheiro para não pegar mal. Na Guerrilha, como na Colômbia, há machismo. Os guerrilheiros também se formaram dentro de uma sociedade machista. O machismo existe nas FARC. Entretanto, na Oitava Conferência foi estabelecido que a mulher na guerrilha é livre e não pode ser discriminada. Ela tem os mesmos direitos e deveres que homens. Ou seja, se uma mulher quer impedir que a discriminem, são disponíveis os instrumentos para que ela consiga. (...) É necessário que as mulheres saibam lutar, e se o fizerem bem, ganham. Na guerrilha há cerca de 40% das mulheres. A mulher tem uma boa participação, como ocorre na Colômbia. Porém no país ainda se enxerga a mulher com desprezo, como algo secundário. É importante assegurar que tanto na guerrilha, como no país, se eleve o papel da mulher, que a aprecie mais (LARA, 2000, p.114-115 *apud* COSTA, 2008, p.120; tradução livre).

Desta forma, percebe-se que, apesar de formalmente terem os mesmos direitos e receberem os mesmos ensinamentos básicos, homens e mulheres não possuíam as mesmas oportunidades dentro da hierarquia militarizada das FARC



e muitas não ousavam demandar seus direitos. Ademais, ainda que algumas chegassem a posições de liderança dentro do grupo, homens tinham maiores chances devido ao ideal de guerrilheiro ser embasado em imagens de masculinidade militar (TURNER, 2016; STANSKI, 2006).

#### **b. Atuação em atividades de apoio**

Além das atividades de “linha de frente”, manuseando armas, explosivos e patrulhando, as mulheres atuavam mais frequentemente em áreas de apoio, recrutando membros, desenvolvendo coletas de informação, operando equipamentos de rádio e realizando atividades de logística e de finanças, além de serviços médicos e de enfermagem (SANCHEZ, 2012; TURNER, 2016)<sup>5</sup>. Essa atuação, ainda que estrategicamente de grande relevância para o grupo, reafirmava estereótipos de gênero situando as mulheres em posições de apoio; as belas almas em posições secundárias com relação aos guerreiros justos (COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS, 2010; SANCHEZ, 2012; TURNER, 2016).

O serviço de inteligência era uma forma importante de atuação feminina nas FARC, acreditando-se que estas tinham maior facilidade e efetividade no desenvolvimento deste papel. Isto se deve às pré-concepções de gênero presentes na sociedade colombiana, que não percebem as mulheres como perigo, associando-as simbolicamente a “belas almas”. Tal pressuposto permitia às mulheres mais facilidade em se disfarçar no desempenho de atividades de inteligência, espionagem e transporte de mensagens (SANCHEZ, 2012). Nota-se, assim, como o próprio sexismo da sociedade era reafirmado e instrumentalizado dentro do grupo.

---

<sup>5</sup>Foi a partir da década de 1980 que as FARC passaram a estimular a inserção das mulheres em seu meio. Antes disso, elas já atuavam em redes de apoio fundamentais para a atuação dos grupos armados em atividades de cuidado, como acompanhantes dos homens, lavadeiras, cozinheiras e costureiras, além de informantes e na vigilância. A partir de então, quando o Secretariado decretou que pessoas de qualquer raça, etnia ou gênero poderiam entrar na guerrilha sem discriminação (WELSH, 2015), suas atividades tornaram-se mais diversificadas e elas passaram a ser reconhecidas como iguais, desempenhando atividades de combate antes restritas (SAYAGO, 2016; COSTA, 2008).



Para tal, muitas vezes elas atuavam disfarçadas de empregadas ou prostitutas (COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS, 2010; TURNER, 2016), ecoando a história da mártir da independência nacional, Policarpa Salavarrieta, “La Pola”. Membro do movimento contra a tentativa de reconquista de Bogotá pela Espanha no final do século XIX, ela atuou como espiã trabalhando como empregada doméstica em casas de monarquistas e conseguiu informações importantes para o movimento de independência contando com os estereótipos associados a mulheres – ingenuidade, fragilidade e alienação política (COSTA, 2008: 82).

Este tipo de atuação denota, mais uma vez, que apesar do ideal de igualdade entre homens e mulheres, as ações dentro da guerrilha tenderam a naturalizar e reproduzir as desigualdades de gênero, direcionando as mulheres a atividades específicas a partir do pressuposto de que elas são fisicamente inferiores, inaptas para atuar de acordo com os ideais de masculinidade militarista. A própria condição de serem mulheres era percebida, ainda que não oficialmente, como uma fraqueza que as impedia de desempenhar determinados cargos, devendo assim, dedicarem-se principalmente a atividades de apoio.

Um dos fundamentos para a reconstrução de minha identidade era o reconhecimento de minhas diferenças de gênero, as quais davam conta de boa parte de meus comportamentos, tanto nas estruturas militares como nas relações afetivas. Não foi fácil naquele tempo identificar a inequidade e a discriminação, nem muito menos o poder exercido sobre nós mulheres pelos homens. E isso que o Eme, talvez devido à sua composição social – estudantes, classe média urbana, intelectuais – foi dentre os grupos guerrilheiros uma das organizações mais abertas à população feminina em alguns cargos de direção. O que não significa que não existiu o machismo, acredito que essa é uma condição inerente aos exércitos. Acontecia que, tanto para nós mulheres, como para os homens, muitas situações de inequidade estavam naturalizadas pela cultura, não eram visíveis, e por isso não as sentíamos nem as reivindicávamos (...). Acredito que igual ocorreu com muitas: embora tivéssemos a coragem de assumir a quebra das instituições vigentes, nós estamos presas pelas formas de agir próprias das mulheres na sociedade de nosso tempo. Cedemos espaços de autonomia um após o outro, assumimos que os afazeres domésticos e o cuidado dos filhos eram de responsabilidade fundamental das mulheres, aceitamos que as atividades dos companheiros tenham maior importância que as nossas, sacrificamos nosso crescimento por apoiá-los; no fim, renunciamos nossos próprios projetos, o que desejávamos e o que esperávamos da vida em função, primeiro, da organização e, em seguida, dos nossos amados companheiros



(...). No entanto, nossa prática trouxe novos elementos à forma de ser mulher (...) o que evidenciou contradições entre o tradicional e o que foram as guerreiras como parte de um projeto político (VÁSQUEZ, 2006, p.356-357 *apud* COSTA, 2008, p.200, tradução livre).

O exame dos papéis desempenhados majoritariamente pelas mulheres dentro da estrutura das FARC demonstrou que, sob o discurso de deveres e responsabilidades iguais entre homens e mulheres, mesmo uniforme e a possibilidade de todos pegarem em armas, mulheres nas FARC enfrentavam barreiras para atuar em algumas áreas simplesmente por serem mulheres (WELSH, 2015).

### **c. O controle sexual e reprodutivo**

A questão sexual é significativa, pois é local de frequentes embates relacionados ao gênero. Neste caso não é exceção, e o discurso de igualdade nas FARC apresentou aspectos ambíguos, que simultaneamente podem permitir certas liberdades às mulheres, mas também cerceiam seus direitos.

Lá, homem e mulher, dizem que não se discrimina; você, se é homem, faz qualquer coisa, e a mulher também, não há diferenças; a única diferença é em relação ao sexo, mas o resto é normal; você tem às vezes que dormir com um homem, já a mulher decidirá se vai fazer algo com ele, a gente tem que aprender a tratar-se assim com os homens, como se fôssemos dois homens ou duas mulheres (Carol, ex-combatente das FARC *apud* NINO VEGA, 2016, p.35)

O âmbito de relações afetivas, sexuais e reprodutivas era regulado pela hierarquia das FARC. Desde que com consentimento do Secretariado e com a restrição do número de parceiros (STANSKI, 2006; TURNER, 2016), as mulheres poderiam ter os companheiros que desejassem; o que implicava em um ambiente de certa liberdade sexual. Entretanto, os membros deviam colocar as obrigações como guerrilheiros combatentes em primeiro plano, de modo que



se fosse preciso, casais eram separados em nome do conflito e de seus afazeres (FERRO; URIBE, 2002 *apud* SAYAGO, 2016).

Embora a maior parte dos relatos identificados nos relatórios do *Human Rights Watch* (2003) aponte para tolerância zero para com estupros e assédio sexual, muitos descreveram o uso de autoridade dos comandantes para arranjar relações sexuais com jovens guerrilheiras em troca de privilégios e proteção (HRW, 2003; STANSKI, 2006). Os relacionamentos não chegavam a ser forçados, mas se desenvolviam em contextos de grande diferencial de poder que deixavam pouca escolha para as mulheres e meninas<sup>6</sup>. Os comandantes tinham autoridade para decidir sobre os cargos, o uso dos recursos e, principalmente, sobre a vida e a morte dos guerrilheiros (HRW, 2003).

Quando as meninas se juntam às FARC, os comandantes escolhem entre elas. Há pressão. As mulheres têm a palavra final, mas querem estar com um comandante para serem protegidas. Os comandantes as compram. Eles dão dinheiro e presentes a uma garota. Quando você está com um comandante, você não precisa fazer o trabalho duro. Então, a maioria das meninas mais bonitas estão com os comandantes (Carolina, entrevista para Human Rights Watch feita em Bucaramanga, 2002 *apud* HRW, 2003, p.57; tradução livre).

Além disso, os homens tinham liberdade para ter como parceiras mulheres que não fossem necessariamente combatentes, enquanto as guerrilheiras só podiam ter relacionamentos com membros do grupo (SAYAGO, 2016). Desse modo, mulheres eram instrumentalizadas para atrair e manter a presença e lealdade de homens no movimento (TURNER, 2016; WELSH, 2015).

O controle sexual e reprodutivo que foi desenvolvido dentro das FARC pode ser compreendido à luz do pressuposto de que os corpos femininos são “naturalmente” inferiores, sendo a sexualidade feminina vista como ameaça ao objetivo coletivo do grupo (COSTA, 2008). Quando inseridas no grupo, as

---

<sup>6</sup> “Você vê muitos comandantes com garotas realmente jovens. O Comandante Topo tinha cinquenta e dois anos. Ele tinha uma namorada de dezesseis anos. Isso é típico. Eles cuidam das garotas jovens e bonitas.” (Ángela, entrevista para a Human Rights Watch feita em Bogotá, 2002 *apud* HRW, 2003, p.57; tradução livre)



mulheres eram obrigadas a usarem métodos contraceptivos (camisinha, pílula ou outros dispositivos corporais) e abortos podiam ser feitos sem a anuência das grávidas, interferindo tanto em sua liberdade de decisão e controle sobre seu corpo, quanto a sua saúde sexual e reprodutiva (SAYAGO, 2016; STANSKI, 2006).

O pior é que você não pode ter um bebê. Dois anos atrás, em 2000, fiquei grávida. Eles me deram um aborto, mas eles não me disseram antecipadamente que iriam fazê-lo. Eles me disseram que estavam verificando. Eu queria ter o bebê. (Ángela entrevista para Human Rights Watch feita em Bogotá, 2002 *apud* HRW, 2003, p.59; tradução livre).

Salienta-se que não havia o devido acompanhamento ginecológico, de modo que podiam ocorrer complicações para a saúde das mulheres, sobretudo as mais jovens, que não tinham entendimento pleno da funcionalidade dos dispositivos colocados em seus corpos, apenas sabiam que eram condições de permanência no grupo. Em alguns casos, quando os filhos nasciam<sup>7</sup>, muitos não eram criados pela mãe para não comprometer a lealdade das mulheres à causa (WELSH, 2015). Aquelas que não abriam mão de seus filhos, por sua vez, precisavam esconder a gravidez e fugir da guerrilha para dar à luz com segurança (SAYAGO, 2016), a menos que fossem parceiras dos comandantes, conforme relato de guerrilheira:

A primeira coisa que lhe dizem quando chega lá é que é melhor você cuidar de si mesma para que não fique grávida. Eles fazem você receber injeções e você tem que fazer isso. Eles podem enviá-la para um conselho de guerra e matá-la se engravidar. Na maioria das vezes, eles fazem você ter um aborto. Alguns querem, mas outros não. Somente namoradas de comandantes podem ter seus bebês. Elas usam uma coroa. Conheço dois casos de mulheres que engravidaram. Uma ganhou o conselho de guerra porque os companheiros gostavam dela, então eles votaram contra matá-la e ela estava escondendo sua gravidez, então ela já estava com cinco ou seis meses de gravidez. Caso contrário, eles a matariam por estar grávida e por esconder a gravidez. Você não pode fazer isso por lá. A outra era a namorada de um comandante, então ela não precisava ter um aborto, mas o que aconteceu foi que ela descobriu que seu namorado, o comandante,

---

<sup>7</sup> Apenas 8% das mulheres terminam o processo de gravidez (SAYAGO, 2016).





estava dormindo com outra pessoa, então ela se livrou do bebê. Na maioria das vezes mulheres grávidas precisam abortar. Isso ou elas morrem. ("Flor", guerrilheira das FARC em testemunho a MENDEZ, 2012, p.152-153; tradução livre).

É importante não apenas vitimizar as guerrilheiras reconhecendo que muitas promotoras do discurso e ideologia do movimento acreditavam que abdicar de filhos e do controle de seus corpos era parte de seu compromisso com o grupo. Entretanto, salienta-se que tal postura reafirmava o ideal da masculinidade militar como superior aos valores associados ao feminino, como a reprodução. Esta reafirmação do ideal militar legitima os conflitos e a cultura de violência enquanto gera entraves para a efetiva construção da paz. Assim, levanta-se, no próximo tópico, a relevância da atuação de mulheres nas negociações de paz na Colômbia.

## **V- A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA NEGOCIAÇÃO DA PAZ**

Quatro importantes processos de negociação oficiais entre governo e as FARC podem ser identificados, sendo iniciados, respectivamente, pelos governos de Belisário Betancur Cuartas (1982-1986), César Gaviria Trujillo (1990-1994), Andrés Pastrana Arango (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-) (SILVA; DANTAS, 2016).

A primeira experiência de estabelecimento de diálogo ocorreu no governo do ex-presidente Belisario Betancur. A oposição das Forças Armadas às negociações, que previam ampla anistia para membros de grupos armados ilegais, levou à estruturação de grupos paramilitares (BEJARANO, 2001 *apud* SILVA; DANTAS, 2016). Além do fenômeno paramilitar e das guerrilhas, o aumento do narcotráfico, financeiramente associado a estes grupos, aumentou a complexidade do cenário (HENAO, 2012 *apud* SILVA; DANTAS, 2016).

O regime de César Gaviria (1990-1994), por sua vez, apesar de dialogar com as FARC, não logrou estabelecer um cessar-fogo, e as negociações foram



interrompidas pelo sequestro e posterior assassinato do político conservador Argelino Durán Quintero (DARIO, 2014). A partir de 1998, Andrés Pastrana assumiu o poder e iniciou um processo de paz optando pelo estabelecimento de uma zona desmilitarizada na região de El Caguán, onde ocorreriam os diálogos (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014 *apud* SILVA; DANTAS, 2016). Estas negociações também fracassaram, mas durante esse período, a presença da comunidade internacional nos processos de paz do país aumentou como o “Grupo de Amigos do Processo de Paz com as FARC-EP”, composto por Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela, além de organizações multilaterais, organizações não governamentais (ONGs) e setores da sociedade civil colombiana e estrangeira (VELÁSQUEZ, 2003 *apud* SILVA; DANTAS, 2016).

Durante o regime de Uribe, apesar de haver um endurecimento no tratamento das FARC, enquadradas como terroristas, promoveu-se a negociação com os grupos paramilitares, visando sua desmobilização e reintegração à sociedade a partir do marco jurídico da Lei da Justiça e Paz de 2005 (DARIO, 2014). Essa lei se tornou um precedente importante para a reabertura do diálogo com a guerrilha, e a partir dela, em 2012, o presidente Juan Manuel Santos confirmou publicamente que estava em contato com as FARC com o objetivo de alcançar uma fórmula que pudesse levar ao fim do conflito.

O contexto era de debilidade militar no grupo guerrilheiro, que sofreu baixas em seu contingente, perdeu legitimidade política, viu seus principais líderes serem assassinados e sua capacidade de mobilidade e comunicação seriamente comprometida (DARIO, 2014). As conversas desenvolveram-se em Havana com a facilitação de Cuba e Noruega, que buscaram estabelecer soluções duradouras, lidando com as causas estruturais do conflito, além de levar em conta o narcotráfico, as vítimas do conflito, o estabelecimento de uma jurisdição especial para a paz e, de forma extraordinária, abarcando a temática de gênero (SILVA; DANTAS 2016).



Tradicionalmente, acordos de paz abordam os problemas relacionados às relações entre nação e Estado, a viabilidade de um Estado multiétnico e os requisitos da democracia moderna (CHINKIN, 2003), mas excluem um aspecto significativo da sociedade moderna que tem implicações tanto para a determinação de prioridades e agendas, como para a participação no processo de paz: o papel das mulheres na sociedade e as relações de gênero.

Dessa forma, o acordo firmado entre as FARC-EP e o governo colombiano mostrou-se inovador ao incluir as perspectivas das mulheres, que raramente eram incluídas nas negociações quando os grupos armados abaixam suas armas.<sup>8</sup> Sendo cerca de 30% a 40% dos membros da guerrilha mulheres, desconsiderá-las seria um erro crucial. Salienta-se, assim, a importância da inclusão das perspectivas das mulheres combatentes e daquelas das comunidades onde os ex-combatentes se reassentariam à medida em que as negociações se desenrolassem (O'NEILL, 2015).

Quando a mesa da paz foi lançada na Noruega, os homens ocuparam todos os assentos, com exceção daquele detido pela moderadora norueguesa. Foi ao longo das negociações de paz que as mulheres aproveitaram todas as oportunidades e mecanismos disponíveis para participar do processo, fazendo-se presentes em conferências da sociedade civil, grupos de trabalho e iniciativas de pesquisa sobre os itens da agenda nas tabelas de paz de Havana. Em 2012 e 2013, por exemplo, elas participaram dos fóruns da sociedade civil estabelecidos a pedido dos partidos em Havana e facilitados pelo Sistema das Nações Unidas na Colômbia e pelo Centro de Reflexão e Acompanhamento das Conversações de Paz da Universidade Nacional, em que se discutiu sobre política de desenvolvimento agrário, participação política, culturas ilícitas e tráfico de drogas e vítimas (BOUVIER, 2016).

Após o primeiro ano de negociações de paz, o compromisso persistente das mulheres colombianas e seus aliados internacionais abriu o processo de

---

<sup>8</sup> Uma análise das Nações Unidas de 31 processos de paz entre 1992 e 2011 mostra que as mulheres representam apenas 4% dos signatários, 2,4% dos principais mediadores, 3,7% das testemunhas e 9% dos negociadores (CAMPOY, 2016).



construção da paz às mulheres e vítimas de diversas populações em todo o país. A mudança ocorreu após a Cúpula Nacional das Mulheres pela Paz em outubro de 2013, iniciada pela associação de nove organizações de mulheres colombianas de diferentes origens étnicas, regionais, culturais e políticas<sup>9</sup>.

Contando com o apoio da ONU - Mulheres e do sistema das Nações Unidas na Colômbia, bem como embaixadas e parceiros de desenvolvimento importantes presentes no país, nesse evento as mulheres apresentaram três demandas principais: que as partes permanecessem na mesa até que um acordo fosse alcançado; que as mulheres fossem incluídas na mesa da paz e em todas as fases do processo; e que as necessidades, interesses e experiências de conflito das mulheres fossem consideradas durante as negociações. Essa Cúpula foi crucial para garantir a abertura das mulheres como plenipotenciárias à delegação de paz do governo, culminando na nomeação de Nigéria Rentería e María Paulina Riveros como negociadoras plenipotenciárias (BOUVIER, 2016).

Alguns meses depois, foi criada uma subcomissão de gênero encarregada de revisar o acordo para assegurar que as demandas das mulheres fossem representadas, considerando também os direitos LGBTI (CAMPOY, 2016). Como elencado María Paulina Riveros, co-presidente da subcomissão de Gênero:

Um acordo de paz que adota uma abordagem de gênero é aquele em que todos os homens e mulheres, heterossexuais e homossexuais, bissexuais e pessoas com diversas identidades são concebidas como cidadãos, como sujeitos políticos como atores e interlocutores visíveis de diálogo social, como eixo de modelos de desenvolvimento iguais (EQUIPO PAZ GOBIERNO, 2016, tradução livre).

---

<sup>9</sup>A associação era formada pela Casa de la Mujer, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la Paz, Colectivo de Pensamiento Acción Mujeres, Paz y Seguridad, Grupo de Seguimiento de la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), e Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) (National Summit of Women for Peace, 2013 *apud* BOUVIER, 2016).



Uma equipe de oito mulheres capacitadas do Alto Comissariado para os Escritório de Paz liderou o processo do lado do governo. Ressalta-se a atuação de Mónica Cifuentes, Elena Ambrosi e Marcela Durán, que gerenciaram as estratégias jurídicas, temáticas e de comunicação para a equipe. Além disso, 80% do pessoal do Gabinete do Alto Comissário para a Paz, gabinete presidencial de apoio ao processo de paz, são mulheres (BOUVIER, 2016).

As guerrilheiras das FARC também conseguiram participação e visibilidade em sua delegação de paz.<sup>10</sup> Em abril de 2013, a comandante Victoria Sandino se juntou à equipe de negociação, embora não como uma plenipotenciária e, em fevereiro de 2015, a delegação das FARC em Havana foi composta por mais de 40% de mulheres, incluindo várias comandantes, refletindo a composição de gênero das FARC como um todo (BOUVIER, 2016).

As mulheres também compuseram 60% da delegação de vítimas que viajaram para Cuba para dar recomendações. As sobreviventes apresentaram fortemente a questão da violência sexual em conflitos armados, resultando na inclusão da violência sexual como crime contra a humanidade pelo Acordo sobre as Vítimas do Conflito publicado em Dezembro de 2015, sem possibilidade de anistia (NOBEL WOMEN'S INITIATIVE, 2016).

Oito áreas temáticas que incluíam a questão de gênero nos acordos de paz da Colômbia com as FARC foram anunciadas por María Paulina Riveros. Eram elas: acesso à propriedade rural para mulheres; garantias dos direitos econômicos, sociais e culturais das mulheres e "pessoas com diversas orientações e identidades sexuais"; promoção da participação das mulheres na representação, na tomada de decisões e na resolução de conflitos; prevenção de riscos específicos às mulheres; acesso à verdade e à justiça e medidas contra a impunidade; reconhecimento público, divulgação e combate à estigmatização do trabalho político das mulheres; ação institucional para fortalecer as

---

<sup>10</sup>As mulheres estiveram ativas nos programas de comunicação das FARC. Em outubro de 2013, as guerrilheiras lançaram sua própria página na Internet que hospeda uma variedade de apresentações multimídia, narrativas e entrevistas sobre as perspectivas e vidas das mulheres das FARC (BOUVIER, 2016).



organizações de mulheres; e, finalmente, desagregação de dados por sexo (KRYSTALLI, 2016).

Além disso, foi possível notar o impacto da participação das mulheres no processo de paz simplesmente pela redação do acordo. Cada vez que há menção da palavra "homens", ela vem seguida por "e mulheres", denotando a cautela em incluir o gênero feminino. A palavra "mulheres" por si só aparece dezenas de outras vezes em seções inteiras dedicadas a políticas destinadas a colocá-los em pé de igualdade, incluindo o acesso especial ao financiamento para trabalhar na sua própria terra, creches rurais, programas educativos para promover a sua participação política e uma ênfase especial em julgar aqueles que prejudicaram as mulheres (CAMPOY, 2016).

As mulheres desempenharam um papel fundamental nas negociações de paz colombianas, obtendo reconhecimento internacional como algo inovador que deve ser levado a outros processos de paz (WOMEN FOR WOMEN INTERNATIONAL, 2017). Ocuparam grandes comissões, subcomissões e grupos de trabalho, e embora esses papéis geralmente não sejam contados quando se olha para os papéis das mulheres nos processos de paz, são postos influentes que proporcionaram oportunidades para que elas se envolvessem e contribuíssem significativamente e de forma qualificada em diversos níveis, inclusive nos mais altos escalões da liderança pacificadora (BOUVIER, 2016).

Salienta-se, no entanto, que não houve fácil aceitação de tais mobilizações em prol da inclusão de mulheres e da promoção da igualdade de gênero. Os temas que envolviam essa questão foram fortemente combatidos pelos setores conservadores do país, os quais argumentavam que o acordo punha "em perigo a família tradicional". Grupos cristãos colombianos que desaprovam as políticas do governo Santos no que se refere aos direitos sociais como o casamento entre homossexuais, a adoção por casais do mesmo sexo, a lei do aborto e iniciativas educacionais inclusivas vêm denunciando os acordos de paz como estabelecadores de privilégios para a comunidade LGBTI. Em protesto, a população evangélica saiu às ruas em várias cidades do país contra a "doutrinação hegemônica da identidade de gênero" (MARCOS, 2016).



Essa mobilização foi instrumentalizada por políticos que se posicionavam contra o acordo, que demonizaram sua “abordagem de gênero” (RAMIREZ, 2016). Tal postura pode ser exemplificada pela atuação do ex-presidente Álvaro Uribe, o maior porta-estandarte do não ao acordo, que justificou sua posição em nome da defesa da família tradicional (LAFUENTE, 2016).

Salienta-se que, para além dos efeitos mais imediatos de inclusão das mulheres nos processos de negociação da paz e nas provisões do acordo, a inclusão de mulheres e de questões de gênero eram centrais para a efetiva construção da paz na Colômbia. Indo além da visão limitada de que a paz se resume à ausência de conflitos e guerras proposta pelos estudos de paz<sup>11</sup> (GALTUNG, 1969), e aceitando que para a efetiva construção da paz é necessário lidar com violências estruturais que impedem a construção de uma paz social com a ausência ou redução da violência, é de central relevância considerar a violência estrutural contra as mulheres como um tipo de violência que impacta duramente a sociedade colombiana. Considerar gênero ajuda na construção da paz e no estabelecimento de bases da “justiça de transição” (KRYSTALLI, 2016) e é imprescindível nos acordos de paz da Colômbia, pois o país não se encontra em um contexto pacífico devido, em grande medida, à desigualdade de gênero. A condição de desigualdade de gênero no país é um fator convergente para a ausência de paz e para a impossibilidade de redução da violência, de forma que, para ser eficaz, o processo de construção de paz pede maior igualdade de gênero na Colômbia.

Fica claro, a partir da análise dos motivos que embasam a inserção feminina nas FARC, a situação de vulnerabilidade das mulheres na sociedade

---

<sup>11</sup> Galtung divide a paz em duas terminologias: paz negativa e paz positiva (GALTUNG, 1969; 1996). A paz negativa é simplesmente a ausência de violência direta, como o advento de guerras ou do homicídio intencional. Já a paz positiva é uma condição de certo modo utópica, na qual há uma ausência de conflito tanto direto como indireto. A redução da violência estrutural rumo à paz positiva significaria uma sociedade em que prevalece um ambiente adequado para um processo de busca autônoma por qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social, equidade econômica e participação (GALTUNG, 1973).



colombiana, e a relevância da promoção da igualdade de gênero sem reafirmar ideais militares para o sucesso da construção da paz na Colômbia.

## **VI- CONCLUSÕES**

A partir do olhar às questões de gênero que envolvem a inserção e atuação feminina nas FARC, o presente artigo identifica a ambiguidade que marca as expectativas das mulheres ao se inserirem nas FARC e a realidade que as confronta no grupo.

Tratando de questões que impulsionaram mulheres a se envolverem nas FARC, foi abarcado o histórico de violência que marca o país, as difíceis condições de vida e a expectativa de um ambiente mais igualitário onde possam lutar por uma sociedade melhor. O referencial do mito da proteção, calcado em diferenças de gênero entre homens e mulheres, é útil para compreender por que mulheres com poucas opções e em situações de fragilidade podem buscar as FARC, com seu discurso de igualdade entre os marginalizados que se unem contra o capitalismo.

No caso das atividades que as mulheres desempenham dentro do grupo, simultaneamente enquanto se promove o discurso de equidade sob a hierarquia militar do grupo, reafirma-se o sexismo na presunção de que os corpos femininos são mais fracos e precisam se adaptar a um ideal de soldado forte, belicista e de pensamento estratégico e racional. Aquelas que se adequam a este ideal conseguem ascender na hierarquia e as que não o fazem atuam em áreas de apoio, tradicionalmente ocupadas por mulheres e menos valorizadas, ainda que estratégicas. Exemplo disso são a espionagem e a inteligência, que instrumentalizam a presença feminina valendo-se de concepções sexistas tradicionais em prol dos objetivos do grupo.

No âmbito da questão sexual e reprodutiva, ficam mais claras as ambiguidades que marcam as relações entre homens e mulheres nas FARC. Embora haja, no grupo, elementos que sejam normalmente relacionados à





liberdade sexual feminina, como o uso de métodos anticoncepcionais, a falta de liberdade para escolher se utilizam ou não estes métodos, ou se podem ou não ter seus filhos, mostra que os corpos das mulheres são dominados, e que a possibilidade de maternidade, característica deles, é vista como uma fraqueza, que coloca em risco o objetivo militar do grupo. Ademais, fica claro como os corpos femininos também são objetificados, podendo seu acesso ser obtido pelos líderes da hierarquia ou violentamente atacados dentro das dinâmicas do conflito.

A partir do relato da importância das mulheres no estabelecimento de um acordo de conciliação entre o grupo e o governo, além da efetiva tentativa de construção da paz no país, pode-se concluir que mulheres têm, de fato, grande importância no grupo e no conflito. Ainda, a onda conservadora que emergiu contra o acordo de paz mostra a persistente necessidade de desenvolvimento da consciência de gênero ainda a ser perseguida no país.

O artigo demonstra que os papéis das mulheres nas FARC são múltiplos e merecem exame atento, salientando a importância do uso da categoria de gênero e de perspectivas feministas em estudos na área de segurança, a qual, tradicionalmente associa as mulheres em situações de conflitos a belas almas que necessitam de proteção. Para além de vítimas e atores dóceis, como tradicionalmente são retratadas, as mulheres podem tanto manter-se dentro da simbologia das belas almas em posições auxiliares aos homens, quanto se aproximarem do ideal dos guerreiros justos adequando-se ao modelo de masculinidade que ele representa e reafirmando lógicas masculinistas. Reafirma-se, a guisa de consideração final, como a atuação feminina nas negociações de paz aponta para a possibilidade de um caminho alternativo ao histórico de conflitos que marca a sociedade colombiana, que não é questionado quando é dada continuidade à cultura de violência embasada e modelos militares masculinistas.

## **Referências Bibliográficas**



BOUVIER, Virginia M. *Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process*. Nova York: UN Women. 2016. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/women-colombia-peace-process-en.pdf?vs=17>>. Acessado em 16 de abril de 2017.

BRETTSCHEIDER, Marla. *Review – Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists*. Londres: E- International Relations. 2014. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2014/01/10/review-bombshell-the-many-faces-of-women-terrorists/>>. Acessado em 16 de abril de 2017.

CAMPOY, Ana. *No Women, No Peace: Colombian women made sure gender equality was at the center of a groundbreaking peace deal with the FARC*. Quartz. 2016. Disponível em: <<https://qz.com/768092/colombian-women-made-sure-gender-equality-was-at-the-center-of-a-groundbreaking-peace-deal-with-the-farc/>>. Acessado em 17 de abril de 2017.

CEPAL. *Observatório da Igualdade de Gênero*. S.d. Disponível em: <<http://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-trabalho-nao-remunerado-segundo-rendimentos-proprios-sexo>>. Acessado em 20 de abril de 2017.

CERAC. *Violencia juvenil em contextos urbanos/Centro de Recursos para El Análisis de Conflictos*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores, 2014. Disponível em: <<http://www.cerac.org.co/es/publicaciones/libros/violencia-juvenil-en-contextos-urbanos/>>. Acessado em 8 de Julho de 2017.

CHINKIN, Christine. *Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women*. United Nations: Division for the Advancement of Women (DAW), 2003.

COSTA, Grazielle Furtado Alves da. *Entre “guerreiros justos” e “almas belas” - proteção, poder e resistência política nos discursos e nas práticas das mulheres colombianas organizadas pela paz*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2008/31005012026P2/TES.pdf>>. Acessado em 10 de julho de 2017.

COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS. *FARC – Rebels with a Cause?2010*. Disponível em: <<http://www.coha.org/farc-%E2%80%93-rebels-with-a-cause/>>. Acessado em 15 de abril de 2017.

DARIO, Diogo Monteiro. *Os diálogos de paz entre as FARC e o governo Santos na Colômbia*. Policy Brief Global South Unit for Mediation, 2014. Disponível em: <<http://www.iri.puc-rio.br/uploads/content/files/fee9fcd4511c52338c37e8406950a94a5cb70fe.pdf>>. Acessado em 25 de agosto de 2017.

ELSHTAIN, Jean Bethke. *Women and War*. Chicago: University Press, 1987.



ENLOE, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. 2nd ed. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 2014.

EQUIPO PAZ GOBIERNO. *María Paulina Riveros habla sobre la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz*. 2016. Disponível em: <<http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/maria-paulina-riveros-inclusion-enfoque-genero-acuerdos-paz-colombia.aspx>>. Acessado em 17 de abril de 2017.

ESTADÃO. *Colômbia denuncia que Farc recrutaram 11.556 crianças entre 1975 e 2014*. 2016. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,colombia-denuncia-que-farc-recrutaram-11556-criancas-entre-1975-e-2014,1869763>>. Acessado em 20 de abril de 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Após acordo de paz na Colômbia, Farc iniciam entrega de crianças-soldados*. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/09/1811997-apos-acordo-de-paz-na-colombia-farc-iniciam-entrega-de-criancas-soldados.shtml>>. Acessado em 20 de abril de 2017.

GALTUNG, Johan. *World Indicators Program. Bulletin of Peace Proposals*, v.4, n.4, p.354-358, 1973.

\_\_\_\_\_. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage, 1996.

\_\_\_\_\_. *Violence, Peace and Peace Research. Journal of Peace Research*, v.6, n.3, p.167-191, 1969.

GJELSVIK, Ingvild Magnæs. *Women, war and empowerment: A case study of female ex-combatants in Colombia*. 2010. Dissertação de Mestrado no Curso de Paz e Transformação de Conflitos, University Of Tromsø, 2010.

GUEVARA, Kalki Zumbo Coronel. *As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e sua atuação no cenário internacional. Revista eletrônica de Direito Internacional*, v. 6, 2010. Human Rights Watch. *“You’ll Learn Not to Cry”: Child Combatants in Colombia*. 2003. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/2003/colombia0903/colombia0903.pdf>>. Acessado em 10 de julho de 2017.

KRYSTALLI, Roxanne. *The Colombian peace agreement has a big emphasis on the lives of women. Here’s how*. 2016. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/08/19/the-colombian-peace-agreement-gives-gender-issues-a-central-role-heres-why-this-is-so-important/?utm\\_term=.2356634c44f9](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/08/19/the-colombian-peace-agreement-gives-gender-issues-a-central-role-heres-why-this-is-so-important/?utm_term=.2356634c44f9)>. Acessado em 17 de abril de 2017.

LAFUENTE, Javier. *Colômbia diz ‘não’ ao acordo de paz com as FARC*. 2016. Disponível em:



<[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001\\_242063.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001_242063.html)> Acessado em 21 de abril de 2017.

MARCOS, Ana. *Voto evangélico é chave na vitória do 'não' no plebiscito da Colômbia*.2016. Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/12/internacional/1476237985\\_601462.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/12/internacional/1476237985_601462.html)>. Acessado em 21 de abril de 2017.

MÉNDEZ, Andrea. *Militarized Gender Performativity: Women and Demobilization in Colombia's FARC and AUC*. 2012. Tese de Doutorado em Estudos Políticos, Queen's University, 2012.

MONTE, Izadora Xavier do. *Gênero e Relações Internacionais: Uma Crítica ao Discurso Tradicional de Segurança*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2010.

NINO VEGA, Nohora Constanza. *A experiência de jovens mulheres como combatentes da guerrilha das FARC e do ELN*. Rio de Janeiro: Desidades, v. 11, p. 32-40, jun. 2016. Disponível em:

<<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/desi/v11/n11a04.pdf>>. Acessado em: 10 de julho de 2017.

Nobel Women's Initiative. *Women's role in the Colombian peace process*.2016. Disponível em: <<https://nobelwomensinitiative.org/womens-role-in-the-colombian-peace-process/>>. Acessado em: 17 de abril de 2017.

O DIA. *Farc recrutou mais de 11 mil menores entre os anos de 1975 e 2014*.2016. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/mundoeciencia/2016-05-17/farc-recrutou-mais-de-11-mil-menores-entre-os-anos-de-1975-e-2014.html>>. Acessado em: 20 de abril de 2017.

O'NEILL, Jacqueline. *Are Women the Key to Peace in Colombia?*2015. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2015/04/20/are-women-the-key-to-peace-in-colombia-farc-talks/>>. Acessado em: 14 de abril de 2017.

ONU Brasil. *Brasil tem nona maior taxa de homicídio das Américas, diz OMS*. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-nona-maior-taxa-de-homicidio-das-americas-diz-oms/>> Acessado em: 8 de Julho de 2017.

ONU Mujeres. *Día Internacional de La Mujer 2017*.2017. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/international-womens-day>> Acessado em: 8 de Julho de 2017.

\_\_\_\_\_. *Las Mujeres en Colombia*. S. d. Disponível em: <<http://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>> Acessado em: em 8 de Julho de 2017.

PÉCAUT, Daniel. Breve retrospectiva da formação das FARC. In: PÉCAUT, Daniel. *As FARC: uma guerrilha sem fins?*. São Paulo: Paz e Terra. 2010, p. 17-30. PEREIRA, Letícia. Colômbia: As FARC e os diálogos de paz. *Conflitos Internacionais*, v. 1, n. 2, p.1-5, 2015.

RAMIREZ, Socorro. *¿Empujando intereses?* El Tiempo. 2016. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/socorro-ramirez/empujando>>



[intereses-socorro-ramirez-columna-el-tiempo-53346](#)> Acessado em: 21 de abril 2017.

SANCHEZ, Junior Alfonso Vargas. *As FARC: Métodos e meios de guerra*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2014.

SANCHEZ, Sergio. *Female Fighters and the FARC: 1 Female Fighters and the FARC: Misguided Fight for Emancipation*. 2012. Disponível em: <[https://www.academia.edu/4462401/Female\\_Fighters\\_and\\_the\\_FARC\\_Misguided\\_Fight\\_for\\_Emancipation](https://www.academia.edu/4462401/Female_Fighters_and_the_FARC_Misguided_Fight_for_Emancipation)>. Acessado em: 13 de abril de 2017.

SAYAGO, María José Uribe. *El Estatus de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres en las FARC*. 2016. 31 (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidad San Francisco de Quito, Quito, 2016.

SCOTT, Joan W. *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*. *The American Historical Review*, v. 91, n. 5. dec., pp. 1053-1075, 1986.

SILVA, Barbara Ellynes Zucchi Nobre; DANTAS, Internacionais San Tiago. *Os processos de paz entre as FARC-EP e o governo nacional da Colômbia*, 2016.

STANSKI, Keith. "Terrorism, Gender, and Ideology: A Case Study of Women Who Join the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)". In: FOREST, James. (Ed.). *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes*. Praeger Security International. 2006, p. 136-150.

TICKNER, J. A. "Feminist Perspectives on International Relations". In: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, BA. (Eds.) *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications Inc, 2002, p.95-118.

TURNER, Kathleen. *Femme Fatales: Why Women are Drawn to Fight With Violent Extremist Groups*. 2016. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/fwvcorp/wp-content/uploads/20160419155228/FemmeFatales.pdf>>. Acessado em: 14 de abril de 2017.

UNICAMP. *Exclusão social. Informe Padronizado*. Brasil: MISEAL. 2013.

VEGA, Nohora Constanza Niño. A experiência de jovens mulheres como combatentes da guerrilha das FARC e do ELN. *Desidades*, n. 11, jun., p.32-39, 2016.

WELSH, Alexandra Mary. *Women of the Jungle: Guerrilleras on the front lines of the FARC-EP*. *Glendon Journal Of International Studies*, v. 8, n. 1-2, p.1-14, 2015.

WOMEN FOR WOMEN INTERNATIONAL. *The role of women in the Colombian peace negotiations*, 2017. Disponível em: <<http://www.womenforwomen.org/node/987>>. Acessado em: 17 de abril de 2017.

ZWEHL, Philipp. *Violence against women in Colombia fueled by machismo culture and 'institutional weakness'*. 2014. Disponível em:



**XAMAN M. & BIANCA M. & LUIZA B. & REBECA L.**

---

<http://colombiareports.com/violence-women-colombia-fueled-machismo-culture-institutional-weakness/>. Acessado em: 20 abril de 2017.

**Recebido em 24 de abril de 2017.  
Aprovado em 20 de julho de 2017.**



## **VISÕES INDÍGENAS DESAFIANDO O GLOBAL: MULHERES KICHWA PLURALIZANDO A SOBERANIA\***

**MANUELA LAVINAS PICQ**

Manuela Lavinias Picq, acadêmica e jornalista, é professora de Relações Internacionais na Universidade de São Francisco de Quito (USFQ), Equador, e professora visitante no Amherst College, Massachusetts. Ela é co-editora de *Sexualities in World Politics* e *Queering Narratives of Modernity*.

TRADUTORA

**XAMAN MINILLO KORAI**

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), graduada (2008) e mestra (2011) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

REVISOR DA TRADUÇÃO

**JOÃO NACKLE ÚRT**

Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

### **Introdução**

A soberania estatal parece estar fora de moda. Teóricos políticos preeminentes reiteraram repetidamente a necessidade de ir além do estado-nação: Arjun Appadurai (1993) nos pede para “pensar em nós mesmos para além da nação”; Partha Chatterjee (1993) nos diz para olhar para dentro dela; e Dipesh Chakrabarty (2000) provincializou a Europa, com seu sistema de estados-nação, como um guia inadequado para possibilidades políticas. Estudiosos abordaram a ética da pós-soberania (SHAPIRO, 1994) e agora buscam novas formas de pensar o estado (MIGDAL, 2009). Lenta, mas seguramente, tentativas de se libertar da camisa de força histórica do estado-

---

\* A referência do texto original é: PICQ, Manuela L. “Indigenous Worlding: Kichwa women pluralizing sovereignty”. In: Arlene B. Tickner e David L. Blaney (Eds.), *Claiming the International*. New York: Routledge, 2013, p. 121-140.



nação como forma esperada de organização política infiltram-se nas Relações Internacionais (RI), uma disciplina que canonizou a soberania vestfaliana como um fato consumado. Abrir nossos imaginários para padrões não-dominantes de produção e conhecimento nos força a perguntar o que seria uma política mundial emancipada do estado. Se formos silenciar a obsessão das RI com a soberania, precisamos complementar conceituações com práxis. Além de gramáticas pós-nacionais, precisamos identificar possibilidades concretas do que pode existir para além e dentro do estado.

A indigenidade é talvez o mais “além” do estado que podemos ir. Escapando de concepções estatistas de fronteiras, enraizadas em modos de vivência não-ocidentais e implicando uma legitimidade política que precede o estado, a indigenidade é um local estratégico a partir do qual se pode repensar a soberania. A política indígena oferece intuições radicalmente diferentes sobre o internacional, pois envolve formas de governança constituídas fora, que, em grande medida precedem o estado moderno. E como não há como divorciar teoria de um ponto de vista no tempo e espaço (COX, 1986), a indigenidade constitui uma posicionalidade única para contestar histórias hegemônicas, com cosmologias políticas que desnaturalizam o estado como lócus único do político (BEIER, 2005). Mais especificamente, práticas indígenas de autoridade – plurais, compartilhadas e não limitadas pelos estados – exemplificam como “distribuir” a soberania convencional, repercutindo esforços de emancipar a política mundial dos grilhões das práticas políticas eurocêntricas (SHILLIAM, 2010).

Entendimentos dominantes de estatalidade estão crescentemente sob ataque. Fronteiras disciplinares são contestadas por vozes da periferia (TICKNER; BLANEY, 2012) em termos metodológicos (JACKSON, 2011) e contando histórias como uma forma de produção de conhecimento (INAYATULLAH, 2011). A crítica feminista, contestando epistemologias de RI, (TICKNER, 1997) foi complementada por perspectivas pós-coloniais buscando desenrolar histórias silenciadas, enquanto projetos políticos pós-racistas intensificaram a contestação do eurocentrismo do campo (HOBSON, 2007; VITALIS, 2010). Críticos retratam o internacional como mais heterogêneo que o senso comum reconhece, mas poucos parecem envolver perspectivas indígenas para incentivar a criatividade política.





Percebida como um particularismo local desconectado do internacional, ou muito vernacular para ser digna de categorizações universais, a indigenidade continua a ser majoritariamente negligenciada pelos pesquisadores de RI. Povos indígenas parecem ser “reliquias”, mais relevante para antropólogos que estudiosos da política global. Depois de serem deixados de fora da história por processos seletivos de construção de memória (O'BRIEN, 2010), os povos indígenas foram silenciados na modernidade política (BEIER, 2009). Imaginários persistentes deste tipo destoam da sofisticação das práticas políticas indígenas, indicando a dose de colonialismo ainda embutida na disciplina (SHAW, 2008). Ao mesmo tempo em que têm colhido grãos milenares e falado línguas pré-colombianas, os povos indígenas das Américas têm articulado seus interesses nos domínios internacionais há muito tempo. Lutas indígenas são fundamentalmente globais, mesmo se tratadas como irremediavelmente apolíticas e implicitamente localizadas nas fronteiras da racionalidade política. Este capítulo argumenta que a indigenidade é um locus valioso para o pensamento crítico. A experiência política dos povos indígenas, e especialmente das mulheres indígenas, é crucial para repensar o mundo da política. Também busca visibilizar o dinamismo internacional da política indígena e enfatiza seus esforços para contrapor o estadocentrismo. Seguindo a sugestão de Chatterjee (1993) de olhar para dentro da nação, eu integro abordagens etnográficas a um ponto de vista feminista para mostrar como mulheres indígenas moldam o internacional. Sustento meu argumento com uma análise de um estudo de caso de mulheres indígenas no Equador. Localizando sua política na intersecção de direitos coletivos indígenas e direitos internacionais das mulheres, as mulheres kichwa articulam política indígena, o estado-nação e normas internacionais de modos que deslocam formas convencionais de autoridade legal. Sua busca por justiça é profundamente imbricada com a política global e resulta em práticas de soberania dispostas em múltiplas camadas que se sobrepõem umas às outras. No geral, esta análise postula a indigenidade como uma categoria de análise significativa, ainda que negligenciada, para pensar as RI diferentemente.

No que se segue, proponho primeiramente a indigenidade como uma perspectiva estratégica, que move o internacional para além do estadocentrismo. Em seguida, volto-me ao uso que as mulheres indígenas fazem da política global



no Equador, derrubando entendimentos aceitos do que constitui o internacional, onde ele se localiza e quem são seus atores legítimos. Embora percebidas como periféricas – e até mesmo externas – às RI, as mulheres indígenas estão realocando a soberania legal para além do estado-nação. Finalmente, analiso a significância das formas indígenas de soberania para identificar roteiros alternativos na política global. A triangulação de autoridade judicial entre direitos indígena, doméstico e internacional desloca a soberania legal não a partir de cima, como na União Europeia (UE), mas a partir de geografias alternativas dentro do estado.

### **Por que a indigenidade importa**

#### *Formas de ver o internacional*

A indigenidade oferece potenciais *insights* para pensar diferentemente sobre o internacional, para romper com silêncios disciplinares e para ir além do estadocentrismo. É uma categoria de análise valiosa porque resgata histórias consideradas irrelevantes e invisibilizadas nas narrativas hegemônicas da política global. Em primeiro lugar, a indigenidade expande formas de ver. Narrativas hegemônicas contemporâneas acerca do estado, tais como as lentes coloniais do passado, parecem particularmente inaptas em ver qualquer coisa além daquilo que seja semelhante a si próprio. A historiadora de arte Carolyn Dean descreve a consternação dos colonizadores espanhóis encontrando ídolos andinos “feios” (DEAN, 2010, p.11). Os espanhóis buscavam o sagrado em formas de “arte” familiares, esteticamente agradáveis de acordo com seus padrões, em lugar do panorama andino. Eles eram, de forma similar, incapazes de apreender as perspectivas incas acerca das pedras - animadas, poderosas e conscientes. Tal inabilidade em acessar o significado inca ecoa a inabilidade colonial mais ampla de ler pontos de vista alternativos. Naquela época, como agora, a capacidade de reconhecer outras formas de saber está entrelaçada com formulações do eu político. Vanita Seth (2010) analisa a dificuldade europeia de ver (e representar) a diferença como advinda de uma inabilidade mais ampla de converter em uma linguagem política familiar o Novo Mundo encontrado.



Ainda hoje, parte da inabilidade em explicar dinâmicas indígenas na política global advém de sua alteridade. A indigenidade continua a resumir o não-científico e não-europeu, marginalizada como não confiável e sistematicamente excluída de processos legítimos de produção de conhecimento. Transplantando as noções dessa autora para leituras contemporâneas de política global, argumento que a indigenidade é uma ferramenta necessária para reconhecer a diversidade de configurações políticas diferentes do estadocentrismo ocidental. Ou, como Seth coloca, “é difícil falar a língua da alteridade quando o outro é virtualmente ausente do discurso do eu” (SETH, 2010, p.38). Mais crucialmente, manter invisíveis as histórias indígenas permite que omissões do passado se tornem as fundações de narrativas “científicas” (TROUILLOT, 1995). Então a invenção do indígena como selvagem persiste hoje em entendimentos implícitos que situam a indigenidade fora da “política de verdade”. Pensar a partir de localizações tão marginais permite que tais silêncios sejam rompidos.

Dinâmicas similares são observáveis com relação a gênero e raça. A crítica feminista foi inovadora ao introduzir a ideia de posicionalidade nas relações internacionais. Ela expandiu entendimentos convencionais do que constitui o internacional, conceituando, por exemplo, o estupro como arma de guerra e definindo a masculinidade como uma questão de política externa (ENLOE, 2005). Mostrando como o gênero importa, o olhar feminista mudou o que a disciplina vê e novas metodologias de pesquisa abriram caminhos para pensar diferentemente (ACKERLY; STERN; TRUE, 2006). A posicionalidade permitiu ver outras invisibilidades, como os traços racistas das RI (TICKNER, 2010). Pesquisadores começaram a examinar o impacto do racismo sobre assuntos internacionais e denunciaram os pressupostos racistas que informam os construtos teóricos atuais da maior parte das teorias de RI (HENDERSON, 2013; HOBSON, 2007). Estas abordagens explicam, por exemplo, como incapacidades passadas de apreender a Revolução Haitiana (1791-1804), mesmo por seus contemporâneos (BUCK-MORSS, 2009), conspiram com silêncios atuais para manter a escravidão invisível – ou insignificante – nas narrativas convencionais de RI. Assim como metodologias feministas produziram novas formas de conhecimento, envolver formas indígenas de investigação (SMITH, 1999) contribuiu com camadas de complexidade para reformular e



reparar nossas concepções da política global. Pesquisadores indígenas assumem o desafio de situar o eu além do gênero, atravessando paradigmas culturais por meio de pesquisa comunitária e aplicando a ética como metodologia (KOVACH, 2010). Validar a narração e a rememoração de histórias como formas de conhecimento, por exemplo, permite que histórias alternativas poderosas emerjam (MALLON, 2011). Se o nascimento das RI é uma história sobre império na qual fronteiras raciais importavam mais do que as territoriais, como alega Robert Vitalis (2010, p. 910), então é mais urgente ainda aplicar categorias como indigenidade para revisitar conceitos fundacionais com outros olhos.

De fato, povos indígenas nunca “desapareceram” como sugerem discursos perniciosos, embora duradouros, sobre a formação dos estados; nem são minorias folclóricas situadas nas margens (DEN OUDEN, 2005). Eles têm promovido ativamente lutas contra o estado colonial. No entanto, poucos pesquisadores de RI parecem estar interessados em articular o impacto de lutas indígenas na política global. Karena Shaw (2008) argumenta que esta marginalização conceitual deve-se, em parte, à colonialidade de uma disciplina que ainda considera ontologias indígenas objetos “inapropriados” de análise ou de política. Para J. Marshall Beier (2009), a política indígena não é uma história não-contada; é uma história não-ouvida. Histórias de mulheres indígenas são ainda menos ouvidas, a despeito de sua mobilização estratégica por políticas interseccionais em busca de direitos individuais das mulheres e direitos coletivos indígenas (PARISI; CORNTASSEL, 2007; BARKER, 2006).

Enquanto pesquisadores argumentam que o modelo moderno de soberania não vai funcionar para os povos indígenas, suas dinâmicas diplomacias são significativas para as RI precisamente por se diferenciarem de práticas ocidentais e estadocêntricas. É exatamente por que as formas indígenas de governança transcenderam o estadocentrismo que eles conseguem abstrair a soberania de suas limitações vestfalianas. Filosofias indígenas fornecem formas não-ocidentais de investigação para analisar a política mundial. Karen Smith (2012), por exemplo, utiliza o conceito sul-africano de *ubuntu* para complementar a estrutura global de direitos humanos. Enquanto pesquisadores individualmente deram contribuições pioneiras para ampliar o que constitui o



internacional, ainda falta à disciplina um envolvimento teórico com a indigenidade enquanto categoria útil para a análise da política global.

Ainda assim, pesquisadores de fora das RI aproveitaram as experiências indígenas para repensar a política estatal de formas fundamentais. Nos Andes, povos indígenas se auto-organizam na luta diária para se adaptarem às realidades locais e às forças externas de maneira independente do estado. Rudi Colloredo-Mansfeld (2009, p.17) refere-se a estas dinâmicas organizacionais indígenas como “artes de governo nativas”. James C. Scott (2009), em seu agora famoso estudo, conta como os povos de Zomia deliberadamente mantiveram-se sem estado; segundo o autor, autodeterminação é a arte de não ser governado. Para pesquisadores de estudos nativos, por sua vez, o estado-nação é apenas uma geografia política entre muitas outras (BIOLSI, p.2005), e a noção de indigenidade como um “terceiro espaço de soberania” aponta para representações não-binárias da vida política (BRUYNEEL, 2007). Abordagens indígenas permitem explicar variações nas práticas de autoridade, notadamente formas modulares ou compartilhadas de soberania. Podemos, então, reconhecer (e imaginar) rearranjos políticos para além do estado assentados em uma distribuição menos hegemônica de autoridade.

### *Indigenidade como categoria de análise*

Há ao menos três razões para se engajar com a indigenidade como categoria de análise para pensar além do estado. Há os motivos empíricos: lutas indígenas que desafiam com sucesso estados soberanos são poderosas demais para não impactarem de forma significativa a política global. Depois, do ponto de vista histórico, a indigenidade é intrinsecamente relacional à formação dos estados, o que faz dela um instrumento valioso para pensar sobre reorganizações pós-nacionais. Por fim, no nível teórico, trata-se de um local estratégico a partir de onde se pode desafiar as fronteiras disciplinares das RI.

Há uma necessidade empírica de integrar política indígena ao estudo de RI devido a seus impactos imediatos em questões globais. Do Ártico ao Amazonas, comunidades indígenas estão lutando contra indústrias extrativas no seus territórios autônomos e resistindo a políticas predatórias (BANERJEE, 2012; BEBBINGTON; BEBBINGTON, 2011). Movimentos indígenas no Equador



evoluíram para partidos políticos formais com a criação do Pachakutik em 1996 (BECKER, 2011), enquanto os Inuit conseguiram criar práticas de autogoverno que estão entre as mais avançadas do mundo (SHADIAN, 2013). Na medida em que as diferenças entre políticas de direita e esquerda tornam-se confusas, grupos indígenas emergem como lugares globais de contestação contra políticas de estado, oferecendo a esperança de éticas alternativas de governança (SANTOS, 2012). Sistemas de justiça indígena estão reformulando a autoridade judicial, visibilizando contratos sociais colaborativos independentes do estado. Territorialidades indígenas desafiam não apenas a autoridade individual dos estados dentro das fronteiras nacionais, mas a organização da política global em torno da soberania. De fato, demandas indígenas buscam tanto a redistribuição de direitos quanto o desarraigamento da concentração de poder no estado.

O imperativo histórico de trazer a indigenidade para as RI vem de seu papel em tantos processos de formação de estados. A invenção de povos indígenas como selvagens a serem civilizados levou a políticas coloniais de expropriação apoiadas pela doutrina do descobrimento. A indigenidade era a antítese imaginada da modernidade europeia, atemporal e apolítica, resumindo uma ausência inventada do contrato social que ostensivamente precedeu o estado (europeu). A indigenidade se refere aos nativos não civilizados que não pertencem ao projeto “moderno” de construção do estado. O termo se aplica aos que precedem o estado moderno. Assim, a indigenidade espelha a modernidade como o seu Outro “cultural” contra o qual a história da nação europeia se desenrola. É intrinsecamente relacional ao estado, e portanto, vital para uma disciplina dedicada ao estudo das relações entre estados. Dispensar a política indígena com base no seu status de minorias é um engano, pois a indigenidade se refere, antes de tudo, ao estado.

Esta interligação conceitual é crucial. A relação co-constitutiva entre indigenidade e estado explica a proliferação mundial de reivindicações indígenas diversas.<sup>1</sup> O denominador comum de políticas indígenas no mundo é

---

<sup>1</sup> Como a indigenidade refere-se ao estado tanto quanto às pessoas fora dele, as contra-narrativas indígenas para a formação do estado variam muito de acordo com o contexto, tempo, e região (Engelbert 2009). “Indígena” é uma identidade contestada, heterogênea e fluida, referindo menos a um quem/o que constitutivo do que à alteridade implicada pelo termo (Canessa



o legado colonial dos estados-nação. Embora os colonialismos variem do Sudoeste Asiático à América Latina, provincializar as estruturas políticas europeias é um desafio compartilhado (CHAKRABARTY, 2000). É precisamente por serem intrínsecas à emergência do estado e contestarem sua autoridade que a política indígena pode contribuir com críticas que são distintas de abordagens feministas ou raciais. Enquanto demandas embasadas em gênero e raça almejam expandir o acesso ao estado, reivindicações indígenas, por sua vez, demandam direitos autônomos em relação ao estado. A indigenidade pede menos estado, não mais. Com efeito, o fato de estarem fora do estado e serem anteriores a ele torna os pontos de vista indígenas lugares valiosos para imaginários do pós-estatal.

Consequentemente, a indigenidade perturba algumas das bases epistemológicas centrais das RI. A indigenidade é um local estratégico de onde se pode pensar diferentemente, pois sua precedência sobre o estado moderno implica em uma legitimidade política para além dele. Experiências indígenas complementam histórias nacionais oficiais com narrativas esquecidas ou reprimidas. Nesse processo, elas trazem outras epistemologias, desestabilizando conceitualizações estadocêntricas do político. O “anterior” que Saskia Sassen (2008) vê desafiando a soberania é precisamente a indigenidade. Desta forma, a indigenidade envolve dimensões territoriais e históricas que tampouco o gênero ou a raça oferecem, e pensa a autoridade política para além do estado.

A imaginação espacial dos estados como sendo modernos e globais, em contraste com indigenidades, imaginadas como não-políticas e isoladas, não deixam de ver apenas o impacto da política indígena, mas também a essência do estado. A indigenidade é crucial para lidar com questões pós-coloniais como as levantadas por Dipesh Chakrabarty (2000). O estado moderno emerge como fundamentalmente inadequado para reconhecer a amplitude de projetos políticos alternativos. A indigenidade, como uma categoria colonial central para a construção do estado, fornece ferramentas para historicizar o estado e a

---

2005). O direito internacional propõe apenas regras gerais para identificar a indigenidade (precedência, linguagem, terras ancestrais), que é atribuída em grande medida à auto-definição.



soberania. Além disso, se epistemologias de-coloniais são um ponto de partida indispensável para ir além do estadocentrismo europeu, experiências indígenas complementam a teoria com a práxis. A autonomia indígena territorial e de jurisdição, por exemplo, postula um espaço político para além da soberania estatal. Tais experiências libertam imaginários políticos da epistemologia tradicional do estado-nação (BIOLSI, 2005), possibilitando pensar um mundo que não é baseado em estados. Trazer estudos indígenas às RI determina nossa habilidade de envolver a variedade de práticas políticas que estão florescendo sob a superfície. Ademais, abre debates epistemológicos que podem transformar o autoentendimento das RI. A ebulição das lutas indígenas não apenas confirma a inadequação dos estados, mas também oferece experiências concretas do que o internacional pode realmente estar para dentro e para além deles.

### **Práticas indígenas do internacional**

A interseção de abordagens feministas com perspectivas indígenas oferece uma posição estratégica para mirar a política global. Explorarei esta interseção com a análise de um estudo de caso das lutas das mulheres indígenas no Equador. As manobras legais das mulheres kichwa nos planaltos de Chimborazo não se apoiam somente no internacional, mas também constituem um espaço legal desnacionalizado, desafiando os imaginários esperados da soberania. Esta seção postula, primeiramente, a dimensão internacional das reivindicações indígenas, para então analisar os mecanismos pelos quais as mulheres kichwa criam novos direitos legais.

#### *Internacionalismo indígena*

Não há nada novo sobre a dimensão internacional da política indígena. As RI podem não ter chegado lá ainda, mas historiadores traçam a conexão entre povos indígenas e o direito internacional à relação entre o direito indígena e o direito imposto na expansão da soberania dos colonos (BENTON, 2009; FORD, 2010). Pesquisadores de estudos indígenas forneceram vastas evidências de como populações nativas articularam seus direitos coletivos frente ao direito colonial. Mulheres indígenas na Quito colonial habilmente navegaram entre





sistemas legais (GAUDERMAN, 2003), enquanto na Nova Inglaterra os Pequots do Leste estabeleceram sua reserva por meio de um acordo legal em 1683 (DEN OUDEN, 2012). No início do século XIX, o Juiz da Suprema Corte americana, John Marshall, salientou a soberania nativa em dois casos entre a Nação Cherokee e o estado de Geórgia. Ele definiu “o caráter dos Cherokee como um estado, como uma comunidade política distinta (...) se autogovernando”, estabelecendo que as leis da Geórgia não eram de aplicação compulsória à nação Cherokee (BIOLSI, 2005, p.242). Até hoje tal decisão permanece como ponto contencioso legal que o governo federal dos Estados Unidos reconheça nativos americanos como estados independentes enquanto estrategicamente lhes nega o direito de praticar relações internacionais (DELORIA JR.; LYTLE, 1998). Vine Deloris Jr. (2006) corretamente denuncia batalhas judiciais entre grupos nativos e o estado que eram nada mais que uma “conquista mascarada de direito”, e Amy Den Ouden (2012) detalha a violência legal do estado colonial. Reservas são, não obstante, uma terra soberana da qual se pode praticar a contestação legal. O internacional tem sido o local preferido, talvez inevitavelmente, de onde se realiza a contestação indígena pois a política indígena se situava historicamente fora do estado. A resistência legal indígena não deve ser vista, portanto, como um fenômeno novo ou singular (BELMESSOUS, 2011). Ao invés disso, lutas contemporâneas estão embasadas em 500 anos de estratégias internacionais elaboradas. A evicção europeia de terras nativas para a formação do estado moderno dependeu da invalidação de sistemas de autoridade existentes. Grupos indígenas então (e hoje) eram mantidos fora do estado, e sua contestação produziu legalidades sofisticadas para desafiar a autoridade soberana auto atribuída do estado. O ativismo legal indígena do século XVI em diante era tão dinâmico que pesquisadores argumentam que as justificativas legais europeias deveriam ser entendidas em parte como pedidos reconventionais em vez de discursos originais. Longe de serem observadores passivos, povos nativos eram ativos em fazer, mudar e interpretar o direito colonial e, por extensão, moldar a ordem internacional (BENTON, 2001). Reivindicações indígenas são, assim, anteriores ao completo estabelecimento dos estados modernos.



Políticas indígenas vêm se tornando mais visíveis na política convencional ao longo das últimas três décadas, desde que ganharam espaço no sistema internacional de direitos humanos (ANAYA, 2004). Nas Nações Unidas (ONU), a participação de representantes de organizações indígenas no Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas (WGIP) pulou de 48 a 500 entre 1983 e 2005 (CORNTASSEL, 2007: 153; ESCÁRCEGA, 2010). O Fórum Permanente das Nações Unidas para Questões Indígenas (UNPFII), que tem reunido povos indígenas anualmente em Nova Iorque desde 2002, assessora o Fórum Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A proliferação de órgãos da ONU se expandiu significativamente durante as duas Décadas da ONU para Direitos Indígenas, criando mecanismos de expertise e de monitoramento, além de consolidar normas. Intrínsecas aos direitos humanos, as reivindicações indígenas ganharam ímpeto à medida que o sistema internacional de direitos humanos se consolidou (NIEZEN, 2003).

Desde 1989, povos indígenas têm feito uso vigoroso da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para defender seus direitos em cortes internacionais. Em 2007, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) - o tratado mais importante para os direitos indígenas no mundo desde 1985 - confirmou a legitimidade global das reivindicações em prol da autodeterminação.<sup>2</sup> A UNDRIP foi o instrumento de direitos humanos que teve o mais longo debate na história da ONU, estendendo-se por duas décadas consecutivas. O reconhecimento de direitos coletivos à consulta prévia geraram desconforto, mas o que realmente bloqueou o processo foi a arraigada resistência dos estados em ceder autonomia sobre territórios indígenas. A Declaração selou o reconhecimento universal do princípio de autodeterminação (Artigo 3) e formalizou direitos às terras, territórios e recursos (Artigos 25 a 30). Isto demandou reconhecer sistemas de autoridade alternativos complexos em territórios contidos pelo estado soberano.<sup>3</sup> A solução para as

---

<sup>2</sup> As negociações duraram mais de 11 sessões anuais para atingir um consenso, e os únicos quatro países que se opuseram foram Austrália, Canadá, Nova Zelândia e os EUA. Adotada por 144 países, a Declaração foi o primeiro documento legal dedicado a direitos indígenas no sistema ONU.

<sup>3</sup> A maioria dos estados-membros reagiu ao Artigo 46, o mais contencioso, especificando que a Declaração não poderia ser interpretada de qualquer forma que prejudicasse a soberania territorial dos estados. Austrália, Nova Zelândia, Canadá e EUA votaram contra o tratado em



negociações contenciosas sobre territórios foi um artigo final especificando que nenhuma parte da Declaração pode ser entendida como minando de nenhuma forma a soberania e a integridade territorial dos estados-membros (Artigo 47). Tomando a forma clássica de direitos humanos internacionais, a Declaração permaneceu ambígua e, no entanto, a autodeterminação indígena ganhou reconhecimento global. A emergência de normas internacionais protegendo os direitos indígenas não foi uma concessão de estados-membros bem intencionados na ONU, mas sim fruto de um poderoso movimento indígena global (MORGAN, 2011).<sup>4</sup>

Assim como em tempos coloniais de despojamento de terras, o propósito atual de desenvolver estratégias legais internacionais é contestar o estado-nação nos âmbitos locais, e a proliferação de mecanismos internacionais, legitimando a autonomia indígena, infiltra-se dentro dos estados enquadrando as jurisdições domésticas. Todo estado na América Latina agora reconhece algum grau de autonomia indígena, de sistemas independentes de justiça a autonomia territorial. A comunidade Sarayaku na Amazônia Equatorial construiu uma rede avançada de aliados internos para resistir a indústrias extrativas em seus territórios ancestrais. No caso da barragem de Belo Monte no Brasil, a pressão indígena pelo respeito às leis de consultas prévias resultaram em casos complexos nos tribunais envolvendo cortes locais e federais, a Organização dos Estados Americanos e normas globais. No Peru, o direito internacional foi invocado com tamanha força que o governo adotou leis integrando mecanismos de consultas prévias na Constituição de 2011. Lutas contemporâneas pela autodeterminação indígena impactam os contornos do estado mais frequentemente e mais profundamente do que usualmente se quer reconhecer.

É em parte por estarem as políticas indígenas tão envolvidas na arena internacional que as Relações Internacionais devem levá-las mais seriamente

---

2007, e alguns, desde então, revisaram suas posições. Em 2011, por exemplo, a administração Obama reconheceu a UNDRIP.

<sup>4</sup> O ativismo global indígena é dinâmico para além dos corredores formais das organizações intergovernamentais, como mostra a globalização da mídia indígena, como a Rede Mundial de Radiodifusores de Televisão Indígena e a proliferação de encontros hemisféricos. Ambos as Cúpulas Continentais dos Povos e Nacionalidades Indígenas de AbyaYala (Becker 2008) e a Cúpula Continental de Comunicação Indígena nas Américas testemunham a influência indígena na formulação de políticas públicas através das fronteiras.



em conta. E também porque, conforme se desdobram, as dinâmicas indígenas impactam o conteúdo da política global. Em particular, elas moldam o que a soberania implica e onde ela se localiza. As formas pelas quais as mulheres indígenas usam a política global para defender seus direitos em comunidades locais revelam quanto o internacional é articulado em contextos nativos. As estratégias internacionais de um pequeno grupo de mulheres kichwa no Equador são exemplares. Sua posicionalidade na intersecção de gênero e etnicidade busca reorganizar a autoridade de forma autônoma em relação ao estado, combinando direitos coletivos indígenas e normas globais de direitos humanos.

#### *Mulheres kichwa reunindo direitos legais*

No Equador, um grupo de mulheres kichwa valeu-se do direito internacional como a principal ferramenta para promover seus direitos dentro de sistemas de justiça ancestrais. A *Red de Mujeres Kichwas de Chimborazo* (Rede de Mulheres Kichwas de Chimborazo), localizada no planalto central do Equador, é liderada por um grupo de cerca de 100 mulheres, a maioria delas camponesas, bilíngues em kichwa e espanhol, e majoritariamente analfabetas. Reivindicações indígenas frequentemente invocavam a Convenção 169 da OIT, enquanto demandas feministas reiteravam princípios da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres (CEDAW) para defender vidas sem violência. Mas as mulheres kichwa estavam ativamente buscando a incorporação dos direitos globais das mulheres nos direitos coletivos. Sentindo-se tolhidas entre o racismo das instituições do estado e as práticas costumeiras prejudiciais às mulheres, elas usaram as normas de direito internacional para lutar por seus direitos interseccionais como mulheres indígenas.

A oportunidade surgiu em 2008, quando o Presidente Rafael Correa iniciou uma reforma constitucional. A *Red de Mujeres Kichwas de Chimborazo* estivera lutando contra a falta de acesso das mulheres à justiça após um caso de violência doméstica, dois anos antes, ter levantado controvérsias na província. Depois de bater na mãe de seus filhos, o Congressista Pachakutik<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> O Pachakutik, fundado em 1996, é o partido eleitoral dos movimentos indígenas do Equador (ver Becker 2011).



Estuardo Remache havia demandado que as acusações contra ele fossem transferidas do sistema de justiça comum para a justiça comunitária indígena, evadindo, assim, sua responsabilidade (PICQ, 2012). Quando o Presidente Correa convidou os cidadãos equatorianos a contribuir com agendas para serem debatidas em um processo constitucional democrático em Monte Cristi, as mulheres kichwa já estavam trabalhando em uma agenda para buscar direitos legais para si.

Assim como o movimento indígena equatoriano estrategicamente invocou os direitos humanos internacionais para defender interesses subnacionais, as mulheres kichwa trespassaram as jurisdições nacionais ao buscarem uma linguagem legal que apoiasse sua causa. Cristina Cucuri, a única membro do grupo com educação superior, navegou na internet por dias buscando tratados internacionais ou constituições estrangeiras que explicitamente definissem os direitos de mulheres indígenas. Selecionando tratados internacionais e constituições nacionais da região no Google, ela encontrou legislação específica para povos indígenas e amplos direitos das mulheres, mas pouco na intersecção entre eles.<sup>6</sup> A Declaração da ONU de 2007 não vai além de chamar especial atenção para os direitos de mulheres (Artigo 22). Na Bolívia, a nova Constituição, aprovada sob o mandato do Presidente indígena Evo Morales, representou uma melhoria sólida para as populações nativas. No entanto, os direitos indígenas se expandiram sem muita consideração para questões de gênero.

Mulheres kichwa combinaram normas internacionais e direito nacional para construir seu caso. A Constituição de 1998 formalmente reconhecia direitos coletivos, notadamente a justiça indígena. A partir de então, o desafio era fazer os direitos coletivos respeitarem normas de gênero como aquelas promovidas na CEDAW. Seu objetivo era garantir a participação e tomada de decisão das mulheres nos assuntos da comunidade. Para atingi-lo, a estratégia era pressionar o sistema de justiça equatoriano para requerer que os sistemas de justiça indígena se alinhassem com normas internacionais de igualdade de

---

<sup>6</sup> As mulheres kichwa se inspiraram, majoritariamente, na Lei Zapatista sobre Mulheres em Chiapas de 1994, no México, que estabeleceu dez direitos específicos para mulheres de liderança política a castigo para violência sexual. Sua dimensão consuetudinária, no entanto, teve pouco peso no direito internacional.



gênero. Aproveitando a oportunidade de uma reforma constitucional, as mulheres kichwa procuraram conectar o direito internacional sobre direitos das mulheres com a legislação doméstica de direitos coletivos. Elas desconsideraram as recomendações de uma advogada especialista em direitos coletivos que declarou a ideia inoperável sob o pretexto de que gênero era parte dos direitos universais e, portanto, irreconciliável com direitos culturais excepcionais. Ao invés disso, elas navegaram por três escalas de autoridade legal para inventar seus direitos e torná-los lei. As mulheres indígenas estão protegendo direitos culturais e mudando sua cultura, demonstrando que isso é menos contraditório do que pode parecer à primeira vista.

Armadas com dois conjuntos de normas internacionais, as mulheres mesclaram a linguagem de gênero da CEDAW com os direitos indígenas estabelecidos na UNDRIP para esboçar uma proposta. Na abertura da Assembleia Constituinte, elas se dirigiram ao seu presidente, Alberto Acosta, e lhe entregaram um documento explicando a violência embutida na desigualdade de gênero em suas comunidades e reivindicaram que os direitos coletivos respeitassem as vozes das mulheres. Por meses elas se revezaram viajando para a cidade costeira de Montecristi, onde o processo da assembleia ocorria, para promover seus esforços de advocacia. Elas deixaram seus filhos e suas terras, algumas pela primeira vez, e realizaram viagens de dez horas de ônibus para pressionar os políticos de mais alto escalão no país. Seu discurso para ministros e membros da assembleia enfatizou a responsabilidade do estado equatoriano em honrar as normas de direitos humanos que haviam sido ratificadas em âmbito internacional. Em particular, elas insistiram na adoção de linguagem explícita “garantindo a participação e tomada de decisão às mulheres” em leis relativas a direitos coletivos, cultura e justiça indígena (Constituição do Equador).

O foco do grupo era reformar seus próprios sistemas autônomos de justiça. Elas não buscavam solucionar as discrepâncias de gênero no aparato judiciário do estado. Ao invés disso, elas desejavam explicitamente integrar direitos internacionais das mulheres em sistemas subnacionais indígenas, desconsiderando se o estado-nação adotava tais leis. O raciocínio das mulheres era direto: se as normas de direitos humanos internacionais são realmente



universais, então elas são válidas em níveis subnacionais, incluindo aí as práticas culturais mais ancestrais nos Andes. De acordo com a Constituição, tratados internacionais ratificados pelo Equador têm validade legal. Portanto, por ser a justiça indígena totalmente autônoma, ela deve – assim como o estado – respeitar os tratados internacionais de direitos humanos. A demanda por respeito aos direitos humanos das mulheres indígenas era perfeitamente argumentável por meio de dedução legal, mesmo na ausência de precedentes no sistema legal nacional. A inovação chave foi que a soberania legal do estado foi ignorada, levando os sistemas de justiça indígenas subnacionais a serem explicitamente responsabilizados pelos direitos internacionais das mulheres. Como resultado, as mulheres kichwa fundiram discursos internacionais de igualdade de gênero com normas de autonomia cultural, equilibrando e integrando o direito internacional à justiça indígena. Na prática, elas fortaleceram o excepcionalismo cultural por meio do emprego ágil do sistema normativo dos direitos internacionais das mulheres. Em nível conceitual, sua estratégia política conciliou debates antigos que opõem multiculturalismo e igualdade de gênero (OKIN, 1999; BENHABIB, 2002; SONG, 2007), tecendo o gênero na cultura.

Invocar o direito internacional foi suficiente para pressionar com sucesso o estado. O grupo das mulheres apresentou cartas formais exigindo que a Assembleia Constituinte integrasse a linguagem internacional sobre paridade de gênero e igualdade em seis artigos sobre direitos coletivos (Artigos 1, 9, 10, 16, 17, 22). Inspiradas na CEDAW, sua escrita demandava que a cultura indígena “eliminasse todas as formas de discriminação e violência contra meninas, adolescentes e mulheres adultas” (Artigo 26). Elas insistiram que linguagem explícita sobre igualdade de gênero fosse integrada nos artigos sobre direitos coletivos ao longo da nova constituição. Três artigos agora incluem linguagem específica de gênero para garantir a participação igualitária das mulheres. O novo artigo sobre autonomia judicial indígena (Artigo 171) requer a “garantia da participação e tomada de decisão das mulheres”. A paridade de gênero também foi adicionada em artigos sobre direitos coletivos e cultura. Depois de muita insistência das mulheres kichwa, o longo Artigo 57 sobre direitos coletivos de povos indígenas, foi complementado com uma linha final: “O estado vai garantir



a aplicação destes direitos coletivos sem nenhuma discriminação, em condições de igualdade e equidade entre mulheres e homens.”

A importância do ativismo político das mulheres kichwa em torno dos direitos humanos é múltipla, demonstrando notavelmente a complementariedade, e não a incompatibilidade, entre os direitos universais das mulheres e os direitos coletivos à cultura. Para enfatizar o internacionalismo da política indígena, ao menos duas considerações precisam ser salientadas.

Primeiramente, os povos indígenas fazem uso extensivo e regular de normas e organizações internacionais em sua prática política cotidiana. Por mais locais e tradicionais que possam ser, as experiências indígenas revelam um uso sofisticado do direito internacional. As mulheres kichwa valeram-se do direito internacional para ter êxito em tornar a justiça indígena responsável pelos direitos das mulheres. Este uso do direito internacional é relevante em um país onde metade da população descende de indígenas. Mostra a relevância local dos tratados internacionais e o internacionalismo habilidoso das chamadas sociedades tradicionais.

Em segundo lugar, a política indígena não está apenas adaptando-se às normas internacionais, mas também moldando a prática internacional. As mulheres kichwa de Chimborazo podem ter buscado justiça local, mas conforme instrumentalizavam políticas nacionais e internacionais, elas redefiniram a progressão da responsabilidade legal do global ao local. Elas tornaram o local - qual seja as formas indígenas de justiça - responsável perante o direito internacional. A jurisdição do estado foi usada apenas para formalizar o novo arranjo legal entre direitos indígena e global. É como se o estado estivesse envolvido como um terceiro para testemunhar as responsabilidades internacionais indígenas. Sua proposta de política emergiu em contextos nativos indígenas, mas resultaram em reformas legais de amplo escopo político e intelectual. Não somente a Constituição Equatoriana tornou-se a primeira das Américas a explicitamente reconhecer a plena participação e tomada de decisão das mulheres em direitos coletivos e culturais, mas também o estado foi usado com árbitro, registrando a responsabilidade legal entre jurisdições autônomas subnacionais e o sistema global de direitos humanos. O estado-nação avançou no reconhecimento da soberania legal dos sistemas de justiça indígena,





validando sua responsabilidade legal também na arena internacional. Neste sentido, enquadrar direitos coletivos em relação a normas internacionais de igualdade de gênero reformou muito mais do que os direitos das mulheres indígenas. Expandiu a soberania legal de grupos indígenas para além das fronteiras nacionais para torná-los diretamente responsáveis perante o direito internacional e sujeitos a ele.

A experiência de mulheres indígenas no Equador demonstra como os interesses locais usam o internacional para enfraquecer a autoridade legal do estado. Este estudo de caso ilustra o que é o internacional quando redirecionamos nosso olhar “por dentro” e “para além” do estado. Também desvela o amplo impacto da política das mulheres indígenas para fora do Equador. Suas estratégias políticas situam a política global dentro de geografias indígenas, fornecendo um roteiro prático para desenvolver as soberanias legais para além de uma política estadocêntrica.

### **Deslocando a soberania legal à moda indígena**

As práticas das mulheres indígenas no Equador contribuem para repensar a soberania para além do estadocentrismo. A triangulação da autoridade jurídica entre legalidades em nível subnacional, nacional e internacional indica escalas de soberania que competem entre si, se complementam e se sobrepõem. Esta tríade não precisa minar totalmente o estado, mas ela borra as fronteiras entre formas de governança internacional e local, enquanto aponta para esferas alternativas de soberania dentro do estado-nação.

A articulação da autoridade legal entre direito doméstico, normas internacionais e justiça indígena revela uma prática complexa e com muitas camadas de soberanias para além do estado. Nesse processo, a política indígena desloca a soberania legal do estado, realocando-a entre atores indígenas e autônomos. Assim, dinâmicas indígenas de soberania podem ser comparadas ao supranacionalismo europeu, pois cada um coloca desafios importantes e distintos às práticas de estatalidade e à governança global.

A política das mulheres indígenas expõe a concomitância de três escalas de autoridade legal – indígena, nacional e internacional –, cada uma delas



envolvendo uma jurisdição própria. As mulheres kichwa triangularam estratégias legais de forma certeira. Elas usaram o direito internacional para mirar o estado e expandir a autonomia legal – e a soberania – da justiça indígena. Elas triangularam com as autoridades internacional e nacional para atingir seu objetivo em nível subnacional. Suas estratégias conceberam a soberania estatal não como um fim, mas como meio para fortalecer a responsabilidade internacional no âmbito dos espaços indígenas. O sistema normativo global fornece uma fonte para reivindicações de direitos universalmente legítimos, enquanto o estado é o veículo que codifica os direitos das mulheres indígenas como aspectos da jurisdição indígena autônoma.

Dois pontos são centrais aqui. Primeiro, esta articulação de múltiplas escalas de autoridade legal torna a forma homogênea da soberania estatal obsoleta. Em segundo lugar, a agilidade política das mulheres indígenas manobrando três sistemas de justiça revela sua potencial complementaridade. As normas internacionais, as constituições estatais e os sistemas autônomos de justiça coexistem como fontes complementares de direitos, inspirando possibilidades de soberanias no plural. As mulheres triangulam responsabilidades para compensar brechas na jurisdição judicial em qualquer nível. As jurisdições representam diferentes domínios políticos, prioridades e capacidades de coerção. Elas são, não obstante, concomitantes e interrelacionadas. A conexão subsequente de autoridades legais mostra que colocar estes três conjuntos de soberanias em diálogo é uma forma de expandir direitos. Se esta tríade legal indica múltiplos titulares da soberania legal, ela inevitavelmente desestabiliza ideias que concebem todos os estados como tendo soberania igual sobre seus territórios (uns em relação aos outros) ou que todos os territórios dos estados são espaços de jurisdições exclusivas com “integridade territorial”. Por exemplo, desafia a noção de Carl Schmitt (2006) de exceção jurídica como ingrediente chave da soberania. Schmitt foi celebrado ao identificar a autonomia do político por meio do conceito de exceção de soberania – a soberania não estaria apenas na criação das regras, mas na criação da exceção à regra. Numa visão oposta à de Schmitt, aqui as normas internacionais estão sendo usadas para fortalecer estados alternativos de exceção à soberania do estado. Estas não refletem meras soberanias subnacionais, mas soberanias



indígenas, que são intrinsecamente externas ao sistema de estados. Neste sentido, a emergência de legalidades indígenas responsáveis perante as normas globais demanda reconfigurações conceituais da soberania, que deixa, assim, de ser um monopólio legal dos estados. Tais processos simbolizam a possibilidade de autoridades parcialmente autônomas, competirem dentro do próprio estado. Elas reconfiguram a soberania como plural, com polos por dentro e por fora, contendo conjuntos desiguais e variados de competências, bem como uma multiplicidade de geografias não limitadas por fronteiras estatais. Quando as mulheres kichwa consagram direitos globais dentro de contextos indígenas elas estão validando soberanias alternativas independentes do estado equatoriano. Esta redistribuição de soberania dentro das fronteiras estatais aponta para formas inovadoras de estatalidade em geral.

Minha análise sugere que processos ocorrendo no âmago de geografias indígenas também são parte de reconfigurações globais – mesmo se tendem a ser construídas como não relacionadas à política global – porque refletem e remodelam significados e sistemas internacionais. O trabalho de Saskia Sassen (2008) expõe como as transformações globais estão deslocando capacidades nacionais. Ela aponta que tais reconfigurações não podem ser totalmente compreendidas se estudadas apenas em uma escala global sem se olhar para dentro delas, para examinar dinâmicas desenvolvendo-se localmente. A morfologia dos estados – e as relações entre eles – tem sido complicada pelas reconfigurações políticas que ocorrem do nível internacional ao subnacional. As mulheres kichwa no Equador estão provocando reconfigurações de autoridade, complexas do ponto de vista geográfico, para muito além do estado-nação. A autodeterminação indígena envolve um processo de desnacionalização judicial que desafia a associação entre autoridade soberana e território. A justiça indígena é internacional porque é validada por sistemas globais de significado, mas também por consistir em uma prática de justiça desterritorializada. Esta é uma das razões por que a coordenação entre sistemas indígenas fluidos e a justiça comum do estado, rígida e territorialmente limitada, permanece um desafio central para estados plurinacionais. Este capítulo sugere que a política indígena de autodeterminação é uma das colocações onde a soberania é obrigada a se reinventar. A autonomia indígena não representa o fim do estado



que, conforme Dipesh Chakrabarty (2000) postula, é indispensável. Ela implica, no entanto, em uma reconfiguração de sua autoridade demandando, conseqüentemente, outras conceituações de formas de soberania compartilhada. Conforme a autoridade legal migra para atores não-estatais em níveis subnacionais, ela desloca um pressuposto chave da soberania: a jurisdição exclusiva do estado sobre seu território. Na exceção jurídica, a justiça indígena ganha crescente relevância para teorias de soberania. A complexidade conceitual advém do fato de que os sistemas indígenas de justiça esculpem um estado de exceção autorizado pelo próprio estado soberano. Se a justiça indígena adquire o direito de exceção jurídica, ela não é mais totalmente contida pelo estado ou subordinada a ele. Sheryl Lightfoot (2016) vê os direitos indígenas implicando em mudanças críticas para o sistema vestfaliano, abrindo espaço para uma prática plurinacional onde a soberania é compartilhada entre estados e povos indígenas. Pode não ser possível reivindicar soberania plena, mas os sistemas de justiça indígena, como estão agora na América Latina, permitem estados de exceção no sentido mais fundamental de Schmitt. Quando a constituição de 1998 do Equador reconheceu a justiça indígena, ela implicitamente reconheceu a autoridade dos 13 povos e nacionalidades indígenas compreendidos dentro de suas fronteiras. Isto não é um multiculturalismo raso que tolera identidades diversas. Ao invés disso, a constituição permite a coexistência de vários sistemas de justiça autônomos que revelam camadas de autoridade dentro de um estado plural em mais de uma dimensão. Abordagens contemporâneas da política global estão carregadas de entendimentos sobre soberania que não correspondem aos mundos da vida que atuam moldando a formação de estados na periferia política do sistema-mundo. De fato, a política indígena na América Latina apoia noções de que a soberania não é inerentemente territorial ou invariavelmente baseada no estado. É precisamente devido à ameaça que ela representa para a soberania, que os estados resistem intensamente à autodeterminação nas negociações globais. De fato, a Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo (1995-2004 e 2005-2015) não logrou chegar a um consenso para produzir um tratado internacional precisamente devido a esta razão, e a Declaração tornou-se o tratado alvo de mais longo debate na história da ONU, como já destacado. A



justiça indígena envolve uma esfera de autoridade autônoma dos estados, mas não necessariamente mina a soberania convencional. Ela, no entanto, a complica. Estados podem continuar como os repositórios da autoridade soberana, mas sua reivindicação, outrora exclusiva, de direito de exceção, agora pode ser capturada e usada por outros.

Contar a história das mulheres kichwa explicita as muitas configurações que a soberania, em suas reformatações globais, pode assumir na prática. O florescimento de sistemas de justiça indígena e sua responsabilidade perante regimes internacionais implicam em reconfigurações significativas da soberania legal para além da América Latina. Europeístas abordaram a reconfiguração da soberania estatal de cima para baixo por meio da realocação da autoridade do estado para o nível supranacional da UE. Jürgen Habermas (2001) viu este “desempoderamento” do estado-nação por instituições supranacionais como um caminho em direção a uma “constelação pós-nacional” para além da soberania (2001: 81). Outros defenderam o papel de regiões subestatais em tal estrutura supranacional. Proponentes da governança global defenderam o papel dos tratados internacionais no desenho e implementação de uma política doméstica internacional (ARCHIBUGI; HELD, 1995). As comunidades epistêmicas sugerem uma imagem dinâmica de interações políticas *entre* processos políticos que persiste nos níveis nacional, internacional e global. Assim como a Europa contribuiu com uma prática do que pode ser uma política global após o estado-nação, a América Latina está contribuindo com suas próprias perspectivas alternativas – de baixo para cima.

Levar em conta a etnopolítica para analisar a constelação pós-nacional permite discernir a possibilidade de dinâmicas equivalentes desde dentro do estado. Enquanto a UE provocou reconfigurações da soberania legal em prol de instituições supranacionais, a justiça indígena na América Latina está gerando reformulações da soberania legal para esferas políticas contidas pelo estado, mas significativamente independentes dele. No caso da UE, a soberania foi realocada para cima, enquanto no Equador a soberania está sendo realocada a partir de baixo. A autodeterminação indígena é crucial para apreender as RI porque tais processos desvelam caminhos alternativos para repensar a essência e a silhueta do estado, o sujeito quintessencial de análise do campo de RI.



Ambas as visões alegam que fragmentos da soberania estão migrando para longe do estado. As dinâmicas do supranacionalismo europeu são, em um sentido, muito similares – ainda que opostas – àquelas desencadeadas pela política indígena na América Latina. A UE orquestrou um progressivo desmantelamento da soberania estatal de cima para baixo, ganhando autoridade sobre a política financeira, moeda e códigos legais. Na América Latina, a proliferação do pluralismo legal força uma realocação similar da autoridade estatal, exceto pelo fato de que se dirige para dentro, ao longo de linhas locais e étnicas, ao invés de adotar um formato supranacional. Isto permite que bolsões ou zonas de soberania se materializem dentro do estado, expondo uma redistribuição de soberania legal para atores não-estatais que estão ao mesmo tempo dentro e além do estado. No entanto, a maioria das abordagens de RI olha para fora ou acima do estado e não considera abordagens indígenas que envolvem complexas renegociações da autoridade estatal. Raros são os estudiosos que identificam a indigenidade como um local intrínseco de contestação internacional. Mas aqui vemos como olhares indígenas de baixo/dentro/além do estado-nação revelam uma espacialidade do poder alterada não apenas por dinâmicas supranacionais, mas também por posicionalidades indígenas situadas dentro de suas fronteiras, mas para além de sua autoridade.

Meu propósito em dar atenção particular à migração da soberania é enfatizar a relevância conceitual da indigenidade para o estudo de RI. Experiências indígenas na esfera política não devem ser compreendidas meramente como um antídoto “cultural”. Enquanto tais considerações culturais existem, a etnicidade tem evoluído para ser um recurso político (COMAROFF; COMAROFF, 2009) que molda tanto as organizações internacionais (MORGAN, 2011), como os estados (SIERRA, 2005). A autonomia legal indígena, um marco histórico no reconhecimento da autodeterminação, está relacionada ao redesenho do conteúdo e perfil da autoridade estatal. É, nesse sentido, um elemento crucial na política global que estudiosos, se buscam explicar o mundo onde vivemos, não podem mais se dar ao luxo de ignorar.

## Conclusão



A atenção à indigenidade é valiosa para as RI porque empodera novas formas de pesquisa crítica. São pelo menos duas as contribuições das formas indígenas de vivenciar. Primeiro, envolver perspectivas etnográficas visibiliza formas de fazer RI para além de Vestfália que tendem a ser invisibilizadas. Em segundo lugar, experiências indígenas desestabilizam pressupostos sobre o que constitui o internacional. A indigenidade é uma categoria chave de análise para romper o estadocentrismo. Em particular, é um local estratégico para o desenvolvimento de contra-narrativas que transgridam as fronteiras disciplinares. A história das “vizinhanças pós-nacionais” (CHATTERJEE, 2010: 167) no planalto andino do Equador mostra com o que a soberania pode se parecer quando separada do estado. Se a justiça indígena deve ser entendida como uma forma de autoridade local autônoma em relação ao estado, talvez a soberania possa ser repensada como múltipla e plural. Tais compreensões sobre os rearranjos da autoridade legal ocorrendo na América Latina fornecem exemplos úteis que redefinem o lugar da soberania em geral. Movimentos contemporâneos indígenas disputam a sobreposição do direito e do poder – *potestas legibus soluta*. Suas lutas ecoam as palavras de Hannah Arendt: “nenhuma revolução jamais teve sucesso [...] enquanto a autoridade do corpo político esteve verdadeiramente intacta” (ARENDR, 1963, p.141).

### Referências

- ACKERLY, Brooke; STERN, Maria; TRUE, Jacqui True. *Feminist Methodologies for International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ANAYA, S. James. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- APPADURAI, Arjun. Patriotism and Its Futures. *Public Culture*, v. 5, n. 3, p. 411-29, 1993.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David Held. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Policy Press, 1995.
- ARENDR, Hannah. *On Revolution*. New York: Viking, 1963.



- BANERJEE, Subhankar (ed.). *Arctic Voices: Resistance at Tipping Point*. New York: Seven Stories Press, 2012.
- BARKER, Joanne. Gender, Sovereignty, and the Discourse of Rights in Native Women's Activism. *Meridians*, v. 7, n. 1, p. 127-61, 2006.
- BEBBINGTON, Anthony; BEBBINGTON, Denise H. An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable. *New Political Economy*, v. 16, n. 1, p. 131-45, 2011.
- BECKER, Marc. *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movement*, Durham. NC: Duke University Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Lanham, MA: Rowman and Littlefield Publishers, 2011.
- BEIER, J. Marshall. *International Relations in Uncommon Places: Indigeneity, Cosmology and the Limits of International Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *Indigenous Diplomacies*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- BELMESSOUS, Saliha (ed.) *Native Claims: Indigenous Law Against Empire, 1500-1920*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BENHABIB, Seyla. *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- BRENTON, Lauren. *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Search for Sovereignty: Law and Geography in European Empires, 1400 -1900*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BIOLSI, Thomas. Imagined Geographies: Sovereignty, Indigenous Space, and the American Indian Struggle. *American Ethnologist*, v. 32, n. 2, p. 239-59, 2005.
- BRUYNEEL, Kevin. *The Third Space of Sovereignty: The Postcolonial Politics of U.S. – Indigenous Relations*. Minneapolis, MN: University Of Minnesota Press, 2007.
- BUCK-MORSS, Susan. *Hegel, Haiti, and Universal History*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2009.
- CANESSA, Andrew (ed.). *Natives Making Nation: Gender, Indigeneity, and the State in the Andes*. Tucson, AZ: University of Arizona Press, 2005.





- CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- Chatterjee, Partha. *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Empire and Nation: Selected Essays*. New York: Columbia University Press, 2010.
- COLLOREDO-MANSFIELD, Rudi. *Fighting like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009.
- COMAROFF, John; COMAROFF, Jean. *Ethnicity, Inc.* Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- CORNTASSEL, Jeff. Towards a New Partnership? Indigenous Political Mobilization and Co-optation during the First UM Indigenous Decade (1995-2004). *Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 137-66, 2007.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. (ed.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, pp.204 – 54, 1986.
- DEAN, Carolyn. *A Culture of Stone: Inka Perspectives on Rock*. Durham: Duke University Press, 2010.
- DELONA JR., Vine. Conquest Masquerading as Law. In: ARROWA, Four (Don Trent Jacobs) (ed.). *Unlearning the Language of Conquest: Scholars Expose Anti-Indianism in America*. Austin, TX: University of Texas Press, 2006.
- DELORIA JR., Vine; LYTLE, Clifford M. *The Nations Within: The Past and Future of American Indian Sovereignty*. Austin, TX: University of Texas Press, 1998.
- DEN OUDEN, Amy E. *Beyond Conquest: Native Peoples and the Struggle for History in New England*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. Colonial Violence and Gendering of Post-War Terrain in Southern New England: Native Women and Rights to Reservation Land in Eighteenth – Century Connecticut. *Landscapes of Violence*, v. 2, n. 1, Article 3, 2012.
- ENGELBERT, Pierre. *Africa: Unity, Sovereignty, and Sorrow*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009.



ENLOE, Cynthia. *Masculinity as Foreign Policy Issue*. 2005. Disponível em <[http://www.fpif.org/reports/masculinity\\_as\\_foreign\\_policy\\_issue](http://www.fpif.org/reports/masculinity_as_foreign_policy_issue)>. Acessado em 14 de fevereiro de 2013.

ESCÁRCEGA, Sylvia. Authenticating Strategic Essentialism: The Politics of Indigenusness at the United Nations. *Cultural Dynamics*, v. 22, n. 3, p. 3-28, 2010.

FORD, Lisa. *Settler Sovereignty: Jurisdiction and Indigenous Peoples in America and Australia 1788-1836*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.

GAUDERMAN, Kimberly. *Women's Lives in Colonial Quito: Gender, Law, and Economy in Spanish America*. Austin, TX: University of Texas Press, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *The Postcolonial Constellation: Political Essays*. Cambridge: Polity Press, 2001.

HENDERSON, Errol A. Hidden in Plain Sight: Racism in International Relations Theory. *Cambridge Review of International Affairs*, n. 26, v. 2, p. 1-2, 2013.

HOBSON, John M. Is Critical Theory Always for the White West and for Western Imperialism? Beyond Westphalian and Towards a Post-Racist Critical IR. *Review of International Studies*, v. 33, n. 1, p. 91-116, 2002.

INAYATULLAH, Naeem (ed.). *Autobiographical International Relations: I, IR*. New York: Routledge, 2011.

JACKSON, Patrick Thaddeus. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. London: Routledge, 2011.

KOVACH, Margaret E. *Indigenous Methodologies: Characteristics, Conventions, and Contexts*. Toronto, ON: University of Toronto Press, 2010.

LIGHTFOOT, Sheryl R. *Global Indigenous Politics: A subtle revolution*. New York: Routledge, 2016.

MALLON, Florencia E. *Decolonizing Native Histories: Collaboration, Knowledge, and Language in the Americas*. Durham, NC: Duke University Press, 2011.

MIGDAL, Joel S. Researching the State. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 208-36, 2009.



- MORGAN, Rhiannon. *Transforming Law and Institution: Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*. Surrey: Ashgate, 2011.
- NIEZEN, Ronald. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley, CA: University of California Press, 2003.
- O'BRIEN, Jean M. *Firsting and Lasting: Writing Indians Out of Existence in New England*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2010.
- OKIN, Susan Moller. *Is Multiculturalism Bad for Women's?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- PARISI, Laura; CORNTASSEL Jeff. In Pursuit of Self-Determination: Indigenous Women's Challenges to Traditional Diplomatic Spaces. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 13, n. 3, p. 81-98, 2007.
- PICQ, Manuela. Between the Dock and a Hard Place: Hazards and Opportunities of Legal Pluralism for Indigenous Women in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 2, p. 1-33, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Las Ultimas Trincheras*. 2012. Disponível em: <[www.paginas12.com.ar/diario/elmundo/4-202097-2012-08-29.html](http://www.paginas12.com.ar/diario/elmundo/4-202097-2012-08-29.html)>. Acessado em 14 de fevereiro de 2013.
- SASSEN, Saskia. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapter on the Concept of Sovereignty*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2006.
- SCOTT, James C. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven, CT, Yale University Press, 2009.
- SETH, Vanita. *Europe's Indians: Producing Racial Difference, 1500 – 1900*. Durham, NC: Duke University Press, 2010.
- SHADIAN, Jessica. *The Politics of Arctic Sovereignty: Oil, Ice and Inuit Governance*. New York: Routledge, 2013.
- SHAPIRO, Michael J. Moral Geographies and the Ethics of Post-Sovereignty. *Public Culture*, v. 6, n. 3, p. 479-502, 1994.
- SHAW, Karena. *Indigeneity and Political Theory: Sovereignty and the Limits of the Political*. New York: Routledge, 2008.



SHILLIAM, Robbie. *International Relations and Non-Western Thought: Imperialism, Colonialism and Investigations of Global Modernity*. New York: Routledge, 2010.

SIERRA, María Teresa. The Revival of Indigenous Justice in Mexico: Challenges for Human Rights and the States. *Political and Legal Anthropology Review*, v. 28, n. 1, p. 52-72, 2005.

SMITH, Karen. Contrived Boundaries, Kinship and Ubuntu: A (South) African View of 'the International. In: TICKNER, Arlene B.; e BLANEY, David (eds). *Thinking International Relations Differently*. London: Routledge, 2012.

SMITH, Linda Tuhiwai. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London, New York, Dunedin, New Zealand: Zed Books and University of Otago Press, 1999.

SONG, Sarah. *Justice, Gender, and the Politics of Multiculturalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TICKNER, J. Ann. You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminist and IR Theorists. *International Studies Quarterly*, n. 41, v. 4, p. 611-32, 1997.

\_\_\_\_\_. Retelling IR's Foundational Stories: Some Feminist and Postcolonial Perspectives. *Global Change, Peace, and Security*, v. 23, n. 1, p. 5-13, 2010.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David L. (eds). *Thinking International Relations Differently*. London: Routledge, 2012.

TROUILLOT, Michel R. *Silencing the Past: Power and the Production of History*. Boston, MA: Beacon Press, 1995.

VITALIS, Robert. The Noble American Science of Imperial Relations and Its Laws of Rave Development. *Comparative Studies in Society and History*, v. 52, n. 4, p. 909-38, 2010.



## **OBAMA E A AMÉRICA LATINA (2009/2016): ESTAGNAÇÃO OU AVANÇOS?**

**CRISTINA SOREANU PECEQUILO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)  
PPGRI SAN TIAGO DANTAS – UNESP/ UNICAMP/PUC-SP  
PEPI UFRJ E PPG CIÊNCIAS SOCIAIS UNESP  
PESQUISADORA CNPq E NERINT/UFRGS

**CLARISSA NASCIMENTO FORNER**

BACHAREL EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)  
MESTRANDA PPGRI SAN TIAGO DANTAS – UNESP/ UNICAMP/PUC-SP

**RESUMO:** As relações entre os Estados Unidos e a América Latina no governo de Barack Obama (2009/2016), dentro do quadro geral da política externa norte-americana no período, apresentaram-se de forma secundária diante de questões mais prementes como as guerras do Iraque e do Afeganistão, a ascensão do Estado Islâmico e a recuperação da crise econômica e social interna. Entretanto, em particular em seu segundo mandato, Obama procurou realizar iniciativas de impacto para a região, focando na normalização do intercâmbio com Cuba, a imigração e o tráfico de drogas, assim como na recuperação de espaço geopolítico e geoeconômico diante da China. Frente a este contexto, este artigo propõe realizar um balanço da Era Obama e apontar perspectivas futuras para o intercâmbio hemisférico, sob a administração Trump.

**PALAVRAS-CHAVE:** América Latina; Estratégia de Segurança Nacional; Política Externa dos Estados Unidos

## **OBAMA AND LATIN AMERICAN (2009/2016): STAGNATION OR PROGRESS?**

**ABSTRACT:** In the broad framework of American foreign policy in the government of Barack Obama (2009/2016), US and Latin American relations in the period, were secondary in the face of other more urgent issues such as the wars in Iraq and Afghanistan, the rise of the Islamic State and the recovery of the internal economic and social crisis. However, mainly in his second mandate, Obama tried to put forward impact measures for the region, focusing on the normalization of relations with Cuba, immigration and drug trafficking, as well as regaining geopolitical and geoeconomic space in relation to China. In this context, the article proposes to present a balance of the Obama Era and to indicate the prospects of the future hemispheric relation, under the Trump administration.

**KEYWORDS:** Latin America; National Security Strategy; US Foreign Policy



## **INTRODUÇÃO**

A chegada de Barack Obama ao poder nos Estados Unidos em 2009 como primeiro presidente negro do país foi cercada de inúmeras expectativas internas e externas. Tais expectativas relacionavam-se ao desejo de ruptura com o governo anterior de George W. Bush (2001/2008) e à agenda apresentada pelo então candidato democrata à Casa Branca, que sinalizava que esta ruptura seria possível. A sinalização de apoio ao multilateralismo, o abandono ao unilateralismo e militarismo republicanos, a mudança de postura diante dos aliados (e mesmo dos inimigos), buscando reconstruir a legitimidade e legalidade da liderança norte-americana, o respeito aos direitos humanos eram alguns dos itens associados a esta potencial nova pauta.

Chamava a atenção também a postura diferenciada que se pretendia assumir no âmbito da Guerra Global contra o Terror (GWT) e as guerras em andamento no Afeganistão (2001/2014) e no Iraque (2003/2011). A promessa de encerrar ambos os conflitos, assim como de repensar a GWT, e o reordenamento do poder mundial em um cenário global com tendências multipolares apontavam uma reavaliação geoestratégica do posicionamento norte-americano. Com isso, esperava-se um ajuste interno e externo na projeção de poder estadunidense.

Na América Latina, estas expectativas eram igualmente compartilhadas, esperando-se uma era de cooperação política-econômica mais sustentada, investimentos e um maior reconhecimento da autonomia dos Estados locais. A promessa de reconciliação de Obama com parceiros locais, como, por exemplo, a Venezuela, era percebida com desconfiança, mas ao mesmo tempo, otimismo. Estas impressões pareciam validadas quando, em sua primeira participação na Cúpula das Américas como presidente dos Estados Unidos, Barack Obama abriu o encontro proferindo um discurso acerca das relações Estados Unidos-América Latina.

No pronunciamento, ocorrido em Trindade e Tobago, o presidente democrata sinalizou a intenção de construir uma parceria hemisférica “entre iguais”, na qual “(...) não há parceiros sênior e júnior (...) há apenas engajamento alicerçado em respeito mútuo, interesses comuns e valores compartilhados.” (OBAMA, 2009, tradução nossa). Desta forma, as relações hemisféricas saíam



de uma fase de negligência relativa, como a experimentada no governo de George W. Bush (2001/2008), em particular após os atentados de onze de setembro de 2001 e a Guerra Global Contra o Terror (GWT), para iniciar um novo tempo de parcerias.

Entretanto, um exame breve das iniciativas da gestão democrata para a América Latina, em 2016, quando se encerra a administração Obama, aponta um legado misto nas relações hemisféricas. Tal legado pode ser explicado pelas limitações provocadas pela permanência do foco norte-americano nos teatros de conflito euroasiáticos herdados da GWT. Esses últimos fizeram com que as relações com a América Latina fossem postas em segundo plano, pois a região não era uma prioridade no combate ao terrorismo. Contudo, houve repercussões regionais deste combate, como a continuidade dos investimentos na guerra contra as drogas na Colômbia e no México, e a identificação da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai como zona de risco. Desde 2008, o governo W. Bush investiu pesadamente no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), incluindo a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul. Todas as iniciativas tiveram continuidade com Obama.

É preciso destacar que, pelo lado latino-americano, igualmente, existiram fatores que influenciaram a agenda hemisférica, como a ascensão e queda dos projetos de autonomia e integração latino-americanos, conduzidos por governos nacionalistas na região, entre 2000 e 2008. Tais fatores, somados à persistência de desconfianças também no âmbito bilateral e à intensificação da presença regional chinesa fizeram com que, nesse momento, os polos hemisféricos continuassem desencontrados.

Do ponto de vista econômico, a perda da competitividade norte-americana frente à ascensão chinesa é revelada pelo relatório “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en America Latina y el Caribe” (2017), publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Segundo o documento, em 2011 a China se tornou a maior exportadora e importadora do globo – respondendo por 10,4% das exportações e por 9,5% das importações mundiais, respectivamente. (CEPAL, 2017, p.9). Essas alterações provocaram efeitos diretos sobre a América Latina que, além de importante fornecedora de matérias primas chinesas também se converteu



em um mercado para os produtos da potência asiática, desafiando a primazia dos produtos estadunidenses. No campo político, os principais obstáculos ao incremento das relações regionais advieram da tomada do Congresso dos EUA pela ala conservadora Republicana, a partir de 2014.

Porém, esses elementos não impediram conquistas relevantes, como o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, em 2014, e a reaproximação, sobretudo no âmbito de segurança e defesa, com países do Cone Sul, como Brasil e Argentina, devido à mudança política conservadora nestas nações. Os Estados Unidos conseguiram recuperar espaços regionais, diante do esvaziamento de projetos como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Frente a esta agenda, o artigo pretende apresentar um balanço da política externa dos Estados Unidos para a América Latina no período de 2009 a 2016, verificando se houve estagnação ou progresso no âmbito das relações hemisféricas. O texto se encontra dividido em uma apresentação geral da Estratégia de Segurança Nacional de 2010 e 2015 do governo Obama e, segundo, a correlação desta visão às iniciativas para a América Latina. Busca-se compreender o enquadramento latino americano no panorama estratégico da agenda de recuperação da liderança internacional estadunidense. Por fim, serão traçadas perspectivas sobre as relações hemisféricas, já no contexto da gestão do republicano Donald Trump iniciada em Janeiro de 2017.

### **OBAMA E A POLÍTICA EXTERNA: A ANÁLISE DA DOCTRINA**

Quando assumiu o Capitólio, as prioridades de Barack Obama eram a superação da crise econômica e financeira de 2008 e a recuperação da influência norte-americana sobre espaços geopolíticos contestados, dentre os quais se incluía a América Latina, que observara a consolidação da China e de governos nacionalistas na região. Havia uma percepção de que o país se desgastara militarmente e economicamente, ao longo da GWT, de modo que o novo cenário requeria uma pauta de mudança, como a prometida pelo então candidato Obama.





Tais percepções foram traduzidas na publicação da Estratégia e Segurança Nacional de 2010 (THE WHITE HOUSE, 2010), cujo conteúdo fornecia base para o que viria a ser a nova “grande estratégia” de política externa estadunidense: a Doutrina Obama. (PECEQUILO, 2013). A NSS-2010 surge como produto das iniciativas de 2009 da presidência, que culminaram com a concessão do Prêmio Nobel da Paz a Obama naquele ano. Na realidade, 2009 foi caracterizado mais pelas demandas da política interna do que pelas da externa, pois a prioridade era estancar a crise econômica.

Tais iniciativas referem-se à criação de um novo conceito de poder, o “poder inteligente” (*smart power*) pela Casa Branca, desenvolvido pelo acadêmico Nye Jr. O objetivo era fazer um contraponto ao unilateralismo de Bush filho, apresentando uma visão que combinasse os componentes militares e ideológicos da agenda da liderança (respectivamente o poder duro e brando e de cooptação, *hard* e *soft-cooptive*). A pauta de Obama era apresentada como cooperativa, multilateral e que promoveria a reconciliação entre os Estados Unidos e o mundo, além de trazer inovações em termos retóricos pró-democracia. No que se refere à retórica, o ano de 2009 foi marcado por discursos de Obama na África e no Oriente Médio, que se contrapunham à previa agressividade de W. Bush. Com a União Europeia verificou-se movimento similar de reaproximação, após os conflitos que tiveram seu auge em 2002/2003 devido à Guerra do Iraque (2003/2011). Na América Latina foram poucas as ações, consistindo-se mais na reafirmação da parceria.

A NSS-2010 substitui a Doutrina Preventiva Bush de 2002. Em linhas gerais, o mote desse documento encontrava-se calcado no princípio de que o século XXI oferecia uma ampla gama de oportunidades e ameaças à liderança. Esta liderança só poderia ser recuperada a partir do fortalecimento dos pilares domésticos do país. Tratava-se de um esforço de “(...) construir uma fundação sólida para a liderança americana, pois o que acontece dentro de nossas fronteiras determinará nossa força e influência além delas.” (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 2, tradução nossa)

Além disso, a agenda de segurança nacional não mais poderia se limitar ao combate ao terrorismo; existiam outras temáticas, como meio ambiente, segurança cibernética, segurança doméstica e, principalmente, economia. (THE



WHITE HOUSE, 2010). Outra questão a ser ressaltada era a opção pelo multilateralismo e pelo fortalecimento das instituições. Todavia, a NSS-2010 conserva um dispositivo que faculta aos Estados Unidos a possibilidade de agir unilateralmente, quando considerado necessário. No que tange à América Latina, fica claro, no âmbito retórico, que a região deveria adquirir maior relevância. Como exposto pelo presidente, no discurso citado, o que se propunha era uma “nova forma de engajamento”, pautada não mais pela imposição, mas sim pela equidade e pelo respeito às diferenças ideológicas e políticas. (OBAMA, 2009).

Para Ayerbe (2010), o primeiro mandato do governo Obama conservaria traços de continuidade em relação ao governo Bush, no tocante à América Latina. Ou seja, a América Latina não se apresentava como prioridade para a Doutrina Obama. A prioridade era direcionada à Eurásia e ao encerramento da GWT, e aos conflitos do Afeganistão (2001/2014) e do Iraque (2003/2011). Como no caso republicano, a agenda continental democrata envolvia o incentivo à democracia e liberalização econômica e um baixo contingente de recursos.

Um fato importante que a Doutrina Obama traz é a diferenciação entre América do Sul e América Latina, com maior ênfase no primeiro conceito. Em termos geográficos, deve-se lembrar que, para a visão estadunidense, a América Latina incorpora a América Central e a América do Sul como um conjunto. Por sua vez, a ideia de hemisfério engloba, além destas regiões, a América do Norte. Com isso, o que se observa é a separação geopolítica e geoeconômica da América do Sul do todo regional na NSS-2010.

Assim, a América do Sul foi definida como um dos centros de poder emergentes do século XXI. Destaca-se o enaltecimento da liderança brasileira, cuja existência é considerada “bem-vinda” e como uma forma de “(...) superar divisões Norte-Sul anacrônicas para buscar o progresso em pautas bilaterais, hemisféricas e globais.” (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 44, tradução nossa). Cabe ressaltar que este foco no Brasil, semelhante a outras potências regionais, que compõem o grupo dos emergentes, como Rússia, Índia e China faz parte da necessidade de aprofundar os laços com estas nações, tentando quebrar suas coalizões como os BRICS. Tais nações são definidas na NSS-2010 como “novos



centros” e/ou “esferas de influência” e parceiros preferenciais no estabelecimento de uma nova ordem mundial.

Os programas socioeconômicos de redução das desigualdades adotados pelo Brasil são postos como modelos a serem seguidos. Além disso, o país é valorizado por sua ampla disponibilidade de recursos naturais e ambientais, pela participação em iniciativas de controle de mudanças climáticas e pelo papel desempenhado nas negociações da Rodada Doha, em 2003. É preciso também destacar temas adicionais das relações bilaterais como a questão energética, que envolve a cooperação na área de biocombustíveis (etanol) e a atração do mercado de gás e petróleo brasileiro representado pelo pré-sal.

Os demais países não chegam a ser mencionados individualmente, mas há uma preocupação generalizada com a valorização dos laços históricos hemisféricos e com a promoção da interdependência, sobretudo no âmbito econômico. Mencionam-se conflitos regionais e temáticas mais específicas, como o a imigração, tráfico de drogas e o crime organizado transnacional.

Observando tais questões e as reflexões de Reid (2015) conclui-se que nos períodos iniciais de sua presidência, a postura adotada por Obama em relação à América Latina foi reativa. A reação era uma contraposição às investidas chinesas e a contenção dos governos de esquerda, apesar do reconhecimento ao Brasil. Esse comportamento passa a se alterar no segundo governo Obama (2012-2016). Neste período, ocorre o relançamento da Doutrina Obama, em 2015, a partir da publicação de uma nova estratégia de segurança nacional (THE WHITE HOUSE, 2015).

Comparado ao contexto de lançamento da NSS-2010, pode-se dizer que o momento de divulgação do segundo plano estratégico é marcado por um cenário ambíguo: apesar das conquistas na recuperação econômica, prevaleciam as instabilidades no Oriente Médio com o avanço do Estado Islâmico, a crise dos refugiados gerada por este avanço, o prolongamento da Guerra na Síria, dentre outros fatores, que minavam a credibilidade da gestão democrata. Existia, portanto, uma realidade de expectativas razoavelmente mais baixas em relação ao caráter transformacional da administração Obama.

Observa-se certa apatia que é reforçada pelo próprio conteúdo do documento que, em muitos sentidos, não propõe grandes mudanças em relação



ao seu antecessor. O que se observou foi “mais do mesmo” e a concentração em temas clássicos e cenários de fácil resolução. Assim como em 2010, o centro gravitacional da proposta de 2015 é a retomada da liderança, pautada pelo fortalecimento do pilar doméstico como veículo da projeção externa. Faz-se relevante ressaltar, nesse caso, que o propósito da liderança internacional não aparece como uma possibilidade condicional, mas sim, como certeza e um elemento consensual no panorama político norte-americano. (THE WHITE HOUSE, 2015)

No campo da segurança, a ainda preponderante atenção destinada ao terrorismo coexiste com a percepção das demais “ameaças”, a saber, ataques cibernéticos, proliferação de armas de destruição em massa, degradação ambiental e estabilidade da economia doméstica. (THE WHITE HOUSE, 2015). Novamente fazendo ecos a 2010, a publicação de 2015 é bastante enfática em relação às limitações do aparato de segurança e defesa estadunidense e à necessidade do compartilhamento multilateral de responsabilidades na mitigação de problemáticas internacionais conjuntas. Por outro lado, a prerrogativa da atuação unilateral se conserva.

A NSS-2015 parte do princípio de que, tanto o ímpeto pela recuperação da liderança, quanto os obstáculos a ela impostos permanecem e, nas palavras do documento, seu enfrentamento depende de “paciência e persistência”. (THE WHITE HOUSE, 2015) Nesse sentido, enquanto “mudança” e “liderança” figuravam como a “ordem do dia” de 2010, em 2015 o conceito adotado pela administração Obama é o de “paciência estratégica”. Se, por um lado, a abordagem estratégica mais ampla não insere novidades à Doutrina Obama, o contexto latino americano, nesse período, mostra-se consideravelmente diferenciado em relação a 2010.

Segundo Reid (2015), desdobramentos recentes parecem abrir oportunidades relevantes para a reinserção norte-americana na região. Dentre eles, destacam-se, sobretudo, o arrefecimento do *boom* dos *commodities*, motivado pela queda das exportações para a China, e a perda de apoio dos governos nacionalistas, os quais têm sido substituídos por partidos de orientação mais neoliberal e pró-estadunidense. A publicação da NSS 2015 coincidiu com o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, o que, em alguma medida,



contribuiu para, juntamente com os demais fatores, enfraquecer as iniciativas de autonomia e integração regional.

No documento estratégico, isso se reflete no tratamento mais específico concedido aos países da região. Embora sejam mantidas as linhas gerais sobre a preservação da democracia e interdependência, há menção particular, por exemplo, a países como Chile, Peru e México, dada à sua participação nas negociações da Parceria Transpacífica (TPP), iniciadas em 2011.

Da mesma forma, parte das preocupações é direcionada para a crescente violência em países da América Central - o que também conserva relações com o aumento dos fluxos migratórios dessa região para os Estados Unidos- bem como para o caso colombiano. A Colômbia, por sua vez, é considerada como um dos “países-chave” para a difusão da paz e segurança no contexto internacional (THE WHITE HOUSE, 2015), algo reforçado pelas negociações, recém concluídas, do acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Enquanto isso, no outro extremo, Venezuela e Equador aparecem como Estados em que a democracia se encontraria “em risco”. (THE WHITE HOUSE, 2015)

Há, no documento, um tratamento especial à questão cubana, que, em larga medida, tornou-se uma das prioridades estadunidenses no âmbito hemisférico. O que chama a atenção é a perda de expressividade brasileira, que saiu do destaque de “liderança regional”, concedido pela NSS de 2010, e ganhou apenas algumas poucas linhas sobre a importância dos programas sociais e a expansão da classe média. Tal alteração reflete a perda de projeção internacional do Brasil e as instabilidades econômicas e políticas internas que culminaram no afastamento e *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Cumpre observar, portanto, como tais princípios foram aplicados no campo prático, a partir da análise das iniciativas adotadas pelo governo Obama na América Latina, de 2009 a 2016.

### **AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA (2009/2016)**

Como pode ser percebido pela análise da agenda geral da presidência Obama, o lugar da América Latina permaneceu secundário. Esta realidade foi



marcante no primeiro mandato democrata, de 2009 a 2012, quando a crise econômica e as demandas do Iraque e do Afeganistão ocuparam a quase totalidade da agenda. Entretanto, o governo tentou passar uma impressão diferente e alternou táticas de aproximação e distanciamento com a região, visando a manutenção dos objetivos da liderança estadunidense no hemisfério: a preservação da primazia, da estabilidade e governança democrática e a contenção de ameaças intra e extrarregional.

Chama a atenção a continuidade da lógica da Doutrina Monroe (1823), que se refere à reafirmação geopolítica e geoeconômica dos Estados Unidos em sua zona de influência, considerada parte do perímetro de segurança do país (cujo termo comum de referência é “quintal”, a despeito de seu fundo pejorativo). Embora, em 2013, o Secretário de Estado John Kerry tenha anunciado o fim da Doutrina Monroe (ação que já havia sido realizada por George H. Bush em 1990), esta realidade territorial, física e ideológica que é sintetizada na Doutrina e impacta a formação de um sistema americano e esfera regional, sob a sombra dos Estados Unidos, não tende a mudar, pois se trata de uma realidade concreta. O que muda no século XXI, e o que tem mudado ao longo do tempo, são as táticas aplicadas ao hemisfério e as ameaças aos interesses norte-americanos, não a natureza do problema.

Como citado, o período de 2009 a 2012 pode ser identificado como de estagnação, mesclada a ações retóricas, uma visão defensiva, a qual se contraporá a fase seguinte, 2013 a 2016, de caráter mais ofensivo. Avaliando esta primeira fase, a mesma se inicia com a posse de Obama e a realização da V Cúpula das Américas em Port of Spain, finalizando com o seu primeiro mandato, a subsequente reeleição e a VI Cúpula da Cartagena (2012). Para os Estados Unidos, este foi um momento de crises externas e ajustes internos, como visto. Em contrapartida, para a América Latina, o contexto ainda apresentava uma dinâmica positiva sustentada nos projetos de integração autônomos, agendas internas de reforma e pela expansão da presença da China, com aumento do comércio e dos investimentos deste país. Esta expansão inicia-se de forma lenta em 2004 com uma primeira rodada de visitas de autoridades às nações locais, alcançando novos patamares em 2008 com o lançamento do *Policy Paper* para a região (CHINA, 2008).



Em termos geopolíticos e geoeconômicos, estes fatores geram uma situação de triangulação estratégica na América Latina entre Estados Unidos, China e Brasil. Enquanto China e Brasil se encontram em fase ascendente, os Estados Unidos mantêm uma ação defensiva que somente começa a mudar em 2011. Esta mudança coincide com a recuperação da economia norte-americana, associada a um recuo brasileiro, derivada do término da presidência Lula (2003/2010) e a transição para a gestão Dilma Rousseff (2011/2016). Embora defendendo a mesma agenda de política externa de seu antecessor com ênfase na Cooperação Sul-Sul (CSS), e pertencendo ao mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), o governo Dilma caracterizou-se por uma sucessão de crises, e pelo recuo das relações internacionais.

Tanto regional quanto globalmente, o baixo perfil externo da presidência relativizou os esforços prévios de integração política, comercial e de infraestrutura na América Latina, assim como as ações do Brasil em coalizões como os BRICS. Isso permitiu aos Estados Unidos reforçar sua contrarreação hegemônica, iniciada entre 2011/2012. Cabe lembrar que, no âmbito regional, contribuiu também para esta retomada norte-americana a quebra do projeto venezuelano devido à morte de Hugo Chávez, e a desaceleração da economia da China, o que impactou o preço das *commodities*.

Em termos práticos, isso leva a uma subdivisão nesta fase 2009/2012: 2009/2010 e 2011/2012. Na subdivisão inicial, 2009/2010, prevalece o compasso de espera norte-americano, declarações retóricas favoráveis à região e promessas de reconciliação. Como indica Lowenthal (2011), a América Latina foi inserida no mesmo discurso positivo que Obama aplicou a outras regiões, guardadas suas especificidades para os interesses estadunidenses como os riscos de segurança transnacional do tráfico de drogas e da imigração ilegal, mas sem que isso significasse o estabelecimento de novas parcerias concretas, maiores investimentos financeiros ou a apresentação e/ou retomada de arranjos como a criação da zona hemisférica de livre comércio ou tratados bilaterais adicionais.

Prevaleceu a continuidade das iniciativas comerciais, político-militares e estratégicas de W. Bush, sem que fossem, portanto, apresentadas mudanças reais. Na tabela de Síntese das Relações Hemisféricas, esta situação é



facilmente perceptível, uma vez que não se encontram listadas novas propostas. O governo Obama associa a retórica positiva a pressões estratégicas, em particular no campo militar com o USSOUTHCOM, e as guerras contra as drogas na Colômbia e no México, observando-se o agravamento desta última.

Esta situação começa a ser corrigida na segunda subdivisão apontada 2011/2012, que coincide, como indicado, com o recuo brasileiro, a relativização da ação da China e a recuperação dos Estados Unidos. Em 2011, a visita do Presidente Obama ao Brasil parecia sinalizar, logo no início da gestão Rousseff, uma mudança de tom na agenda de política externa, antes focada na CSS, para uma reaproximação bilateral. Obama e Rousseff anunciam a elevação do Diálogo Estratégico à condição de Diálogo Estratégico Global com foco em questões de parceria energética, comercial, infraestrutura (lembrando que em 2014 e 2016 o Brasil era o país sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas). Agendou-se na oportunidade a visita de Estado da Presidente aos Estados Unidos em Outubro de 2013, que foi cancelada devido ao escândalo de espionagem da *National Security Agency* (NSA).

Em 2012 foi realizada a VI Cúpula das Américas em Cartagena, ainda sob o signo dos regimes de orientação nacionalista, mas em um momento no qual seu declínio era latente, com o enfraquecimento de Brasil e Venezuela. Este declínio se consolidaria a partir de 2013, o que favoreceu o reposicionamento norte-americano. Outro fato foi o apoio dos Estados Unidos à Aliança do Pacífico, composta por México, Colômbia, Peru, Chile e Costa Rica, que entrou em vigor em 2012, tratando-a como exemplo de modelo de integração regional ao focar-se em temas comerciais. Este modelo serve de base para as negociações do TPP que englobam questões político-estratégicas de cunho militar para os Estados Unidos (o pivô asiático visando a contenção dos poderes eurásianos Rússia, China e Índia) e a agenda comercial. Seja na Aliança do Pacífico como no caso do TPP, a ideia era oferecer um contraponto ao formato de integração associado às propostas de autonomia e projeção externa dos outros arranjos latino-americanos.

As negociações da TPP foram concluídas em Outubro de 2015 e o tratado entrou em vigor como a “maior área de livre de comércio do mundo” composta por Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos, Vietnã,





Chile, Brunei, Cingapura e Nova Zelândia. Um breve exame dos membros indica a sobreposição entre este arranjo e outros já voltados para o Pacífico, vide o caso das nações latino-americanas. Paralelamente, desde 2013 são conduzidas de forma secreta as negociações do acordo bilateral de comércio e investimentos Estados Unidos-União Europeia (o TTIP).

Para a América Latina, os efeitos do TPP podem ser divididos em três: o fechamento de espaços para os países não membros; a relativização do sistema multilateral global de negociações representado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), focando em acordos mais frouxos e assimétricos, nos quais os Estados Unidos tornam-se dominantes; e, por fim, pela atração comercialista desta estrutura de integração regional. Igualmente, afetam-se as normas trabalhistas e as relações econômicas.

O TPP foi um dos temas mais abordados na campanha de 2016 para a presidência nos Estados Unidos. Ambos os candidatos, Donald Trump pelo Partido Republicano, e Hillary Clinton do Partido Democrata, oposição e situação, argumentavam que o acordo promoveria uma abertura desregulada da economia e geraria mais desemprego. Recém-empossado, Trump suspendeu as negociações do TPP por meio de uma Ordem Executiva (THE WHITE HOUSE, 2017) e cancelou a participação norte-americana no acordo, como será visto no próximo item.

A Ordem Executiva é uma prerrogativa presidencial prevista pela Constituição dos Estados Unidos que permite que o Presidente legisle e implemente políticas sem a necessidade de aprovação pelo Congresso (Câmara e Senado). A medida pode ser revertida ou suspensa por ações legais ou legislativas tomadas pela justiça ou pelo Congresso, tendo como base a adequação (ou não) da Ordem à Constituição que a prevê. Paradoxalmente, os riscos trazidos pelo TPP foram ignorados pelos países latino-americanos cujas elites consideraram a proposta como um possível novo modelo de integração comercial mais frouxa, que permitiria a entrada de seus produtos no mercado norte-americano.

Somadas a estas negociações, o governo Obama inaugura a segunda fase das relações hemisféricas 2013/2016. Como pano de fundo desta ofensiva são listadas a recuperação econômica e a pressão crescente sobre os



emergentes, como as tentativas de fortalecer as conversações bilaterais para cooptação, quebra das alianças como os BRICS e acusações de que os emergentes seriam imperialistas. Na América Latina, o foco eram o Brasil e a China, e a busca de retomada de espaços pela gestão Obama, rompendo a triangulação existente no hemisfério, que oferecia riscos à hegemonia devido à ascensão destes poderes intra e extrarregionais respectivamente.

Em 2013, a ação mais significativa e perceptível foi a mencionada declaração do Secretário de Estado John Kerry sobre o fim da Doutrina Monroe, e a ênfase no aspecto cooperativo das relações hemisféricas. Nas palavras de Kerry,

A era da Doutrina Monroe acabou (...) A relação que buscamos e que estamos trabalhando duro para construir não diz respeito a declarações dos Estados Unidos de como e quando vai intervir nos assuntos de outros Estados Americanos. Tudo deve ser sobre nossos países percebendo uns aos outros como iguais, dividindo responsabilidades, cooperando em questões de segurança e aderindo não a uma Doutrina, mas a decisões que nos fazem parceiros para avançar os valores e interesses que compartilhamos. (KERRY, 2013, s/p)

Esta é uma ação conhecida da diplomacia norte-americana: fortes declarações retóricas sobre temas polêmicos. Porém, o que se observa não é a mudança do conteúdo estratégico de fortalecimento geopolítico e geoeconômico dos Estados Unidos no hemisfério, mas a mudança tática pró-cooperação. Ciclicamente, os norte-americanos realizam esta prática diante destas ameaças internas e externas e propõem projetos políticos e comerciais que não caminham, como foi o caso da construção da zona de livre comércio hemisférica nos anos 1990, simbolizada pelos projetos da Iniciativa das Américas e da Área de Livre Comércio das Américas.

Em 2013, a ausência de recursos financeiros e propostas políticas foi o tom que acompanhou a agenda de Kerry. Na prática, Obama não ofereceu nada de diferente à América Latina ou a parceiros como o Brasil em termos gerais, preferindo focar-se em questões mais simbólicas e ruidosas, que eclodiriam entre 2014/2015. Antes disso, em 2013, é preciso mencionar a crise diplomática com o Brasil de Rousseff, gerada pela espionagem da NSA, com o cancelamento da visita de Estado da presidente ao país. Em 2015, após tratativas diplomáticas



realizadas pelo Vice-Presidente Joe Biden, foi agendada uma “visita de trabalho” para aparar arestas e fechar acordos como os comerciais que abriram o mercado de carne bovina norte-americana (mas sem outras agendas como apoio à candidatura brasileira como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou a isenção dos vistos, conseguindo somente a facilitação do trânsito empresarial com o *global entry*).

Entre 2014/2015 as iniciativas ganham mais densidade com duas importantes ações, de caráter externo e doméstico (questões *intermestic*), que foram as opções da presidência para simbolizar o “fim da Doutrina Monroe”: a reforma da lei da imigração e a retomada das relações diplomáticas com Cuba. Embora a primeira temática, a reforma da lei de imigração apareça como quase exclusivamente doméstica, a mesma não o é, uma vez que a legalização de imigrantes e o controle de fronteiras têm implicações nas relações diplomáticas com o México e outras nações. Subjacente a este problema transnacional, encontra-se a dinâmica do tráfico de pessoas, da segurança interna e do combate às drogas. Além disso, faz ponto de contato direto com a comunidade hispânica e seus grupos de interesse. Com isso, trata-se de tema multidimensional na agenda norte-americana, e que esteve presente nas eleições 2016 e nas primeiras medidas da gestão Trump, como se abordará na próxima sessão.

Cuba, a segunda temática, detém dimensões internas, e é simbólica da Guerra Fria (1947/1989) e das práticas intervencionistas dos Estados Unidos na região. Ao retomar estas relações, incluindo as visitas bilaterais e a reabertura de Embaixadas, Obama consolida o processo, mesmo que o embargo econômico vigente desde os anos 1960 permaneça. O país retoma o ponto estratégico para sua política e economia na região do Caribe, pressiona Brasil e China, parceiros tradicionais cubanos e sua inserção neste espaço geopolítico, em particular o Brasil que até mesmo financiou o Porto de Mariel na ilha. Obama “retira” da pauta as críticas ao congelamento das políticas estadunidenses, esvaziando grande parte do discurso mobilizador de esquerda. Em 2015, havia uma ameaça de todos os países latino-americanos de que não compareceriam à VII Cúpula das Américas no Panamá, em Abril de 2015, caso os Estados Unidos não revisassem suas políticas para Cuba, o que foi realizado por Obama.



Obama aproveitou-se de uma situação muito favorável para promover esta retomada, que se deu por meio de negociações secretas realizadas de 2012 a 2014, até o anúncio do reatamento. Tal situação é representada pelo recuo de Brasil e Venezuela no pós-2011 e o enfraquecimento de Cuba, sem seus principais parceiros, mantendo-se apenas a parceria com a China. O vácuo de poder favoreceu aos norte-americanos.

O rápido enfraquecimento dos governos de esquerda latino-americanos ocorreu não só na Venezuela e Brasil, mas se estendeu a outros: Bolívia de Evo Morales, Equador de Rafael Correa, pressionados pela crescente oposição interna, a ascensão do neoliberalismo no Peru, a vitória eleitoral de Mauricio Macri na Argentina, e a volta de uma política externa Norte-Sul. Com isso, Obama consolidou iniciativas e passou a encontrar novos aliados para a projeção do poder norte-americano. Se em 2011 Obama visitou Rousseff logo após sua posse, em 2016 o mesmo gesto foi repetido com Macri.

Na Argentina, isso se encontra exemplificado na busca de acordos no campo da segurança estratégica com foco no terrorismo transnacional da Tríplice Fronteira, tráfico de drogas e imigração ilegal (HONORIO e JUNQUEIRA, 2016). Como indicam Honório e Junqueira, ações que implicam uma maior presença norte-americana no Cone Sul, fisicamente e por meio da cooperação em inteligência, em detrimento de arranjos previstos na UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Nesta conjuntura, o processo de retomada e de normalização das relações diplomáticas com Cuba foi bastante rápido, ainda que não tenha conseguido derrubar, até Dezembro de 2016, alguns dos principais pilares da agenda da Guerra Fria, especificamente o embargo econômico. Isso não impediu medidas de facilitação de viagens entre os Estados Unidos e Cuba, de remessa financeira, envio de medicamentos, bens essenciais e não essenciais, que sinalizam, no médio e longo prazo a possibilidade de “rachar” o embargo. Além disso, na Cúpula das Américas do Panamá, em Abril 2015, os Presidentes Obama e Raul Castro selaram em definitivo a aproximação. Como mencionado, observou-se a reabertura das Embaixadas em Washington e Havana. A visita do Presidente Obama a Cuba foi um marco deste processo de abertura.



Pouco antes de finalizar seu mandato, Obama decretou algumas mudanças importantes na política de imigração e refugiados com relação a Cuba, que se encontravam vigentes (MARTINEZ, 2015). Desde os anos 1960, o Cuban Adjustment Act definia que os imigrantes cubanos deveriam ser tratados como exilados ou refugiados, o que lhes garantia status especial e mais favorável para entrada nos Estados Unidos.

Posteriormente em 1995, houve um ajuste nesta política, devido ao excesso de fluxos migratórios para os Estados Unidos, o Cuban Migration Act que instituiu a “política dos pés secos, pés molhados”, como ficou conhecida popularmente a legislação. Segundo esta política, cidadãos cubanos que conseguissem chegar à terra firme nos Estados Unidos (“pés secos”) permaneceriam no país, mantidas as condições especiais previstas no ato anterior. Por outro lado, os que estivessem ainda no mar, e que não conseguissem atingir o litoral, seriam devolvidos a Cuba (pés molhados). Esta prática, porém, foi extinta em Janeiro de 2017 por Obama e a política migratória tem sido um dos focos das primeiras medidas do governo Trump, já atingindo a questão cubana.

Seja na sua criação, implementação e revogação, a política “pés secos, pés molhados” sempre foi motivo de controvérsia por sua diferenciação de cidadãos cubanos, assim como outras políticas relativas a Cuba nos campos social, político e econômico. Não cabe aqui detalhar estas questões, mas pode-se levantar a hipótese de que a suspensão desta política na gestão Obama resulta do próprio processo de normalização. Afinal, se há uma retomada de relações diplomáticas que tem como pressuposto a normalização do trânsito de pessoas, ajustes e maior abertura no governo cubano não haveria mais motivo para que os Estados Unidos tratassem Cuba e seus potenciais imigrantes com *status* especial.

Desse modo, o relacionamento torna-se similar a dos norte-americanos com outros países. Outra hipótese levantada é que a medida visaria favorecer às pressões dos cidadãos cubanos sobre seu governo, para facilitação de viagens, maior abertura e aceleração das reformas sociais e econômicas. Tratam-se, contudo, de hipóteses e que precisam ser analisadas nos próximos meses e sob um novo governo nos Estados Unidos,



O “fim da Doutrina Monroe” de Kerry significou mais, e não menos presença, pois representa apenas uma reafirmação da liderança a partir de novos termos. Com isso, as iniciativas de Obama na segunda fase de seu governo para o hemisfério foram capazes de recuperar parcialmente o espaço perdido para a China, beneficiando-se do recuo brasileiro e dos governos de agenda autonomista. Em síntese, o balanço de Obama divide-se entre a estagnação e poucos avanços, sendo que estes últimos visam à retomada da projeção norte-americana em seu hemisfério. Cabe avaliar qual a agenda e as perspectivas que a nova gestão republicana de Donald Trump trazem à América Latina.

### **O PLEITO PRESIDENCIAL E A GESTÃO DONALD TRUMP (2016/2017): AGENDA E PERSPECTIVAS**

A posse de Donald Trump na Casa Branca em Janeiro de 2017 trouxe um ponto de inflexão ao conjunto da política interna e externa norte-americana. Tal inflexão reflete a trajetória da campanha eleitoral e da pauta apresentada por Trump, e sua adversária Hillary Clinton, do Partido Democrata, e que sinaliza a possibilidade de mudanças nas ações da hegemonia. Em linhas gerais, o que isso significa para a América Latina?

Durante a campanha eleitoral, o tema “América Latina” surgiu de forma fragmentada na agenda dos candidatos majoritários, Trump e Clinton, focando em questões e temas específicos. Este é um processo tradicional nas eleições norte-americanas (PECEQUILO, 2013), uma vez que as pautas tendem a voltar-se mais a temas domésticos e a problemas específicos que preocupam o eleitorado (também com prevalência da dimensão “interméstica”). Assim, não houve uma real diferenciação neste campo em termos de conteúdo de políticas para o hemisfério, mantendo-se as questões mais polêmicas no centro debate: imigração ilegal, tráfico de drogas e comércio. Houve, entretanto, uma diferenciação de intensidade retórica e gravidade de acusações, em particular do então candidato Trump, que se estendeu da América Latina ao mundo.



O republicano baseou sua campanha no oposto da pauta Obama, com um estilo agressivo e sustentado na violência verbal constante (THUDIUM e ALVES, 2017). No campo comercial, o tema do “Compre Americano, Empregue Americanos” (*Buy American, Hire American*) ganhou destaque, contestando relações comerciais como o TPP, o TTIP, Acordo de Livre Comércio Estados Unidos, Canadá, México (NAFTA) e o intercâmbio bilateral com a China. Tais relações foram definidas como desiguais e prejudiciais aos norte-americanos, por promoverem a abertura norte-americana e pela ausência de reciprocidade. China e México, no caso, foram definidos como os principais “inimigos” da economia do país, por “roubarem” empresas e empregos norte-americanos. Meses depois, porém, Trump recebeu o presidente chinês Xi Jinping em um *resort* de Mar a Lago, na Flórida, no qual os líderes firmaram acordos bilaterais comerciais e conversações sobre os avanços nos testes nucleares coreanos.

O México, por sua vez, foi apresentado como o problema mais latente dos Estados Unidos no que se refere à segurança das fronteiras, devido à imigração ilegal, ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Desde a campanha, a promessa de construção do muro entre os dois países, que seria financiado pelo México, como forma de proteger os interesses nacionais dos Estados Unidos tornou-se simbólica da candidatura Trump e da “força” contra os inimigos do país. Dentre estes inimigos igualmente se incluem os terroristas e os fundamentalistas islâmicos, e quaisquer nações ou grupo que se interponha aos norte-americanos.

Em termos internos, a pauta também abordou a questão da violência gerada pelos ilegais e gangues, estendendo-se ao conservadorismo social (até para agradar a base republicana, de uma forma geral). Outros temas centrais foram o fim do sistema de saúde universal implementado por Obama (*Obamacare*) – que permanece vigente, sem um substituto consensual no Congresso -, a recuperação da economia, geração de empregos, corte de impostos, e um discurso anti-globalização e protecionista.

Todas estas promessas sinalizam mais para uma agenda unilateral e nacionalista, do que necessariamente isolacionista, sintetizada no slogan da “América Primeiro” (*America First*). Além disso, uma agenda na qual sempre o problema era “o outro”, e não os Estados Unidos. A vitória na eleição foi



percebida como uma justificativa clara para implementar esta agenda, ainda que mais uma vez tenha existido a disparidade entre o voto popular- no qual Clinton saiu vitoriosa- e o voto do Colégio Eleitoral, que garantiu a chegada de Trump à Casa Branca.

Como se pode perceber, nos primeiros atos da presidência Trump a América Latina surgiu de forma incidental relacionada mais aos problemas da imigração ilegal, assimetrias comerciais e associada ao México. Em junho de 2017, o presidente anunciou unilateralmente a revisão do acordo estabelecido com Cuba, bem como um reforço ao embargo comercial sobre a ilha. No entanto, como em outros campos, o efeito da declaração se restringiu essencialmente à retórica, na medida em que pilares centrais da normalização das relações se conservam, como a manutenção de embaixadas e a questão migratória. O conjunto do hemisfério e demais países específicos como o Brasil, mantêm-se inseridos na visão da “América Primeiro”, mas sem que existam medidas específicas. Como resultado das ações de Trump, o presidente do México cancelou a visita de Estado prevista, e diversos protestos nos Estados Unidos e no mundo foram realizados.

Para uma parte dos países latino-americanos que iniciara no biênio 2015/2016 um processo de realinhamento de sua política externa aos Estados Unidos, a eleição de Trump, e os primeiros atos de seu governo, indicam um cenário preocupante que talvez force algum tipo de ajuste. Contudo, dificilmente estes países demonstrarão, no curto prazo - até por conta de suas crises social, política e econômica - uma política de plena autonomia (ou choque) diante dos norte-americanos, como houve na primeira década do século XXI. Prevalece, portanto, um cenário favorável aos Estados Unidos, mantendo sua projeção em seu hemisfério na transição da Era Obama à gestão Trump.

#### Síntese: As Relações Hemisféricas (2009/2017)

Os Projetos	A Agenda	Resultados/Estágio
Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)	Área de Livre Comércio-Cooperação Econômica  Acordos Complementares- Ambiental e Trabalhista ( <i>Side Agreements</i> )	Em Andamento (1994)





Iniciativa Andina Contra as Drogas (Plano Colômbia)	Guerra Contra as Drogas-cooperação militar (envio de tropas e utilização de bases)  Fumigação das Plantações de Cocaína	Em Andamento (2000)
Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA/DR)	Área de Livre Comércio	Em andamento (2008)
Acordo de Livre Comércio EUA-Chile	Tratado bilateral de livre comércio	Em andamento (2004)
Diálogo Estratégico Brasil-EUA	Formalização parceria estratégica Brasil-EUA	Diálogo Estratégico Global (2011)
Acordo de Livre Comércio EUA Peru	Tratado bilateral de livre comércio-cooperação econômica	Em andamento (2009)
Acordo de Livre Comércio EUA-Colômbia	Tratado bilateral de livre comércio-cooperação econômica	Em andamento (2012)
Acordo de Livre Comércio EUA-Panamá	Tratado bilateral de livre comércio-cooperação econômica	Em andamento (2011)
Reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul e Ampliação dos Investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM)	Patrulhamento e Monitoramento do Atlântico Sul e da Tríplice Fronteira  Reposicionamento Estratégico	Em andamento (2008)
Iniciativa Mérida	Guerra Contra as Drogas- Fronteira EUA-México  Segurança Fronteiriça contra a Imigração Ilegal  Cooperação Bilateral EUA-México	Em andamento (2008)
Lei de Imigração	Proposta de reforma doméstica da Lei de Imigração com legalização de imigrantes ilegais e facilitação para a obtenção vistos  Questão <i>intermestics</i> - grupos de interesse internos e afeta as relações hemisféricas	Em andamento com ajustes, parcialmente suspensa por Trump (2017)
Relações Bilaterais EUA-Cuba	Retomada e normalização das relações diplomáticas bilaterais entre os EUA e Cuba  Revisão da política migratória  Questão <i>intermestics</i> - grupos de interesse internos e afeta as relações hemisféricas	Em andamento com ajustes, parcialmente suspensa por Trump (2017)
Parceria Transpacífica ( <i>Transpacific Partnership</i> )	Tratado de livre comércio abrangente entre países pertencentes às regiões	Entrada em Vigor 2015, Ratificação



	da Oceânia, Sudeste Asiático e Hemisfério Americano	em Andamento em 2016 e Revogado a partir de Janeiro 2017
Relações Bilaterais EUA-México	Repressão à imigração ilegal em cidades santuário nos EUA  Construção do Muro na Fronteira EUA-México  Revisão do NAFTA e da taxaço sobre produtos mexicanos importados pelos EUA	Janeiro 2017

Fonte: Elaborado e atualizado pela autora a partir de PECEQUILO e CARMO, 2015 e KASSAB e ROSEN, 2016

### CONCLUSÃO

Avaliando a trajetória da administração Obama pode-se perceber que ambas as tendências, de estagnação e avanços, conviveram no período de 2009 a 2016. No geral, a presidência democrata foi bem-sucedida na região a baixos custos para os Estados Unidos, cujo foco permanece a Eurásia e não a América Latina. Apesar disso, problemas crônicos na agenda de imigração e de tráfico de drogas permaneceram. Tais problemas foram temas instrumentalizados de forma eficiente pelo então candidato republicano Donald Trump, permitindo seu desempenho no Colégio Eleitoral.

Nos meses iniciais de presidência, as investidas do republicano em relação à América Latina permaneceram restritas ao âmbito retórico, sem evidenciar uma estratégia clara para a região. Esse padrão oscilante, por sua vez, se repete em outras temáticas e outras regiões, como na relação com a China. Considerando a estrutura das relações hemisféricas, marcada por avanços e recuos, mas também pela constante reafirmação da liderança estadunidense, como buscamos evidenciar, é razoável supor que a região conservará sua relevância no cálculo geoestratégico do país. E as ações de Trump nessa e em outras zonas de influência determinarão, em alguma medida, o papel desempenhado pelos EUA no sistema internacional, nas próximas décadas.



## REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luís Fernando. Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama. *Clío America*. Vol. 4, n.7, p. 9-35, jan-jun. 2010
- CHINA. *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. 2008. Disponível em:  
[http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm), Acessado em: 08 de Agosto de 2014.
- CEPAL. La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe. Feb, 2017. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/41021-la-irrupcion-china-su-impacto-la-estructura-productiva-comercial-america-latina>> Acessado em: 31 jul. 2017.
- DOMINGUEZ, Jorge I. and COVARRUBIAS, Ana. *Routledge Handbook of Latin America in the world*. London: Routledge. 2015
- GALLAGHER, Kevin P. and PORCEZANSKI, Roberto. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University. 2010.
- HONORIO, Karen e JUNQUEIRA, Cairo. Novo ciclo político na América do Sul impacta a segurança regional. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/novo-ciclo-politico-na-america-do-sul-impacta-a-seguranca-regional>. Acessado em 31 ago. 2016
- KASSAB, Hanna S. and ROSEN, Jonathan D (ed). *The Obama doctrine in the Americas*. London: Lexington Books. 2016
- KERRY, John. "Remarks on US Policy in the Western Hemisphere". November 18, 1993. Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>. Acessado em 09 de junho. 2016.
- LOWENTHAL, Abraham F., PICCONE, Theodore J. and WHITEHEAD, Laurence (eds). *Shifting the balance- Obama and the Americas*. Washington: Brookings Institution. 2011
- LOWENTHAL, Abraham F. The Obama administration and the Americas. In LOWENTHAL, Abraham F., PICCONE, Theodore J. and WHITEHEAD, Laurence (eds). *Shifting the balance- Obama and the Americas*. Washington: Brookings Institution. 2011. (LOWENTHALPICCONE, 2011Chapter1posição 52, 2%)
- MARTINEZ, Alfredo Juan Guevara. *O Processo Decisório do Cuban Adjustment Act: Variações de contexto e manutenção da lei (1966 a 2014)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2015.



MILAN, Marcelo. A restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio

sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 5, n.9, Jan/Jun 2016, p. 76-119. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/66485/38999>>.

Acessado em 28 Jan 2017.

OBAMA, Barack. Remarks by the president at the Summit of the Americas Summit

Opening Ceremony. Trinidad and Tobago, 2009. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>>. Acessado em: 31 ago. 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o Século XXI*. Rio de Janeiro:

Ed. Elsevier. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China. *Revista Carta Internacional*. vol 8, n. 2, p.100-15, jul-dez, 2013

PECEQUILO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks. 2015.

PECEQUILO, Cristina. Por Que Trump?. *Revista Princípios*. Disponível em:<<http://revistaprincipios.com.br/n/index.php/component/k2/item/508-por-que-trump>>. Acessado em 25 de janeiro de 2017.

REID, Michael. Obama and the Latin America: A promising day in the neighborhood.

*Foreign Affairs*. Vol 94, n. 5, p. 45-53. set-out, 2015

THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, 2010. Disponível em:

<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.Acessado em: 10 de junho de 2013.

THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, 2015. Disponível em:<[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf)>. Acessado em 12 de fevereiro de 2015

THE WHITE HOUSEa. The inaugural address- Remarks of Presidente Donald J. Trump as prepared for delivery. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>>. Acessado em: 21 de janeiro de 2017.

THE WHITE HOUSEb. Presidential Memorandum Regarding withdrawal of the States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>>. Acessado em 24 de janeiro de 2017.

THE WHITE HOUSEc. Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>>. Acessado em 26 de janeiro de 2017.

THE WHITE HOUSEd. Executive Order Minimizing the Economic Burden of the



- Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/2/executive-order-minimizing-economic-burden-patient-protection-and>>. Acessado em 26 de janeiro de 2017.
- THE WHITE HOUSEe. Executive Order Expediting Environmental Reviews and Approvals For High Priority Infrastructure Projects. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/executive-order-expediting-environmental-reviews-and-approvals-high>>. Acessado em 01 de fevereiro de 2017.
- THE WHITE HOUSEf. Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States. Disponível: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>>. Acessado em 27 de janeiro de 2017.
- THE WHITE HOUSEg. Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>>. Acessado em 27 de janeiro de 2017.
- THUDIUM, Guilherme e ALVES, João Paulo. A Ascensão de Donald Trump: perspectivas para a política externa e de segurança dos Estados Unidos. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/02/Boletim-de-Conjuntura-NERINT-Vol-1-N-4.pdf>> Acessado em 05 de fevereiro de 2017. p. 7-17
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.

Recebido em 07 de Fevereiro de 2017.  
Aprovado em 18 de Agosto de 2017.



## **RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA: AFINAL ‘QUEM’ OU ‘O QUÊ’ DEVE SER PROTEGIDO?**

**IURE PAIVA**

Doutor em Ciência Política (UNICAMP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB) e do Departamento de Relações Internacionais (DRI/UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos Sobre Segurança Energética (GESEne/UFPB/CNPq).

**RESUMO:** Nas abordagens analíticas sobre segurança é recorrente o debate quanto ao objeto referencial a ser tutelado, em outras palavras: saber “quem” ou “o quê” deve ser protegido. Tendo como ponto de partida tal discussão, o presente artigo tem como objetivo expor uma análise pontual sobre as diferentes formas de abordar a questão dos objetos referenciais nos estudos sobre segurança e relações internacionais. A questão-chave a ser esclarecida é a seguinte: quais foram os objetos referenciais evidenciados pelas práticas políticas e captados pelos estudos teóricos-analíticos sobre a matéria? Com base numa extensa revisão da literatura, realizou-se uma análise que considera cinco tipos de abordagem sobre objeto referencial da segurança: (1) as centradas na proteção do Estado; (2) as que protagonizam a tutela do ser humano; (3) as que têm a sociedade como referência; (4) as que consideram o meio ambiente como prioritário; e, (5) as que focam no exame segundo diferentes níveis de análise. Examina-se cada uma das abordagens supracitadas evidenciando o contexto histórico no qual surgem, suas premissas teóricas fundamentais, a natureza e a amplitude dos dilemas de segurança que confrontam, e, por fim, as contestações levantadas pelos críticos que se opõem a cada perspectiva apresentada. O presente artigo pretende assim possibilitar ao leitor aprofundar a compreensão relativa aos limites categóricos sobre como a segurança pode ser definida em termos práticos e teóricos. Além disso, permite o contato com perspectivas analíticas e agendas de pesquisa mais amplas, que enquadram os debates sobre segurança para além da lógica da guerra, da “política de exceção”, do emprego de medidas excepcionais e da consecução de objetivos predominantemente político-militares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Relações Internacionais; Segurança; Objetos referenciais; Debate Teórico.

## **INTERNATIONAL RELATIONS AND STUDIES ABOUT SECURITY: AFTER ALL, “WHO” OR “WHAT” SHOULD BE PROTECTED?**

**ABSTRACT:** In analytical approaches about security is recurring the debate about the referential object to be protected, in other words: "who" or "what" should be protected. From this starting point of discussion, this article aims to expose a thorough and detailed analysis of the different ways of approaching the issue of reference objects in studies about security and international relations. The key question to be answered is: what were the referential objects evidenced by political practices and raised by the theoretical-analytical studies about the subject? Based on an



extensive literature review, there is an analyze that considers five types of approach to referential object of security: (1) the focus on state protection; (2) those that the protection of the human being is the protagonist; (3) those with society as a reference; (4) those that consider the environment as a priority; and (5) the focusing in the examination using different levels of analysis. Thereafter, each of the above approaches is examined highlighting the historical context in which they arise, their fundamental theoretical assumptions, the nature and extent of the security dilemmas that confront, and finally, the challenges raised by critics who oppose certain aspects presented. This article aims to enable the reader to deepen the understanding concerning the categorical limits about how security can be defined in practical and theoretical terms. It also allows contact with broader analytical perspectives and research agenda that frame the debates on security beyond the logic of war, the "exception policy", the use of extraordinary measures and the achievement of political-military objectives.

**KEYWORDS: International Relations; Security, Referential objects; Theoretical debate.**

## INTRODUÇÃO

A produção de textos na área de segurança no Brasil não pode ser considerada escassa, já que existem inúmeros trabalhos tratando de diversos aspectos práticos e teóricos sobre a temática, os quais acabam contribuindo na conformação de um profuso referencial analítico sobre a matéria em publicações nacionais. No que se refere a ensaios bibliográficos, que visam oferecer um panorama geral do estado da arte sobre questões específicas no campo da segurança, também é possível encontrar alguns trabalhos, dedicando-se, no todo ou em parte, a essa tarefa.

Nesse sentido, pode-se mencionar trabalhos que visam esclarecer a diferença entre estudos estratégicos, defesa e segurança, de modo a apresentar avanços e controvérsias na tentativa de separação das áreas de pesquisa (RUDZIT, NOGAMI, 2010; SAINT-PIERRE, 2007; MESSARI, 2004). A evolução do conceito de segurança também é objeto de investigações, as quais vão desde uma proposta de constituição de uma "História do Conceito de Segurança", a partir de suas raízes etimológicas aos usos contemporâneos, àquelas um pouco mais restritas, focando nas análises sobre as transformações na sua concepção pós-Guerra Fria (SAINT-PIERRE, 2011; CRAVO, 2009; PUREZA, 2009; AMARAL, 2008). Existem ainda os que examinam o desenvolvimento dos



estudos na área ao longo dos tempos, cujo marco inicial remonta ao pós-Segunda Guerra Mundial, com investigações centradas em discutir os desafios de manter a segurança nacional contra ameaças militares e externas, alcançando as pesquisas mais recentes, as quais se caracterizam pelo enfrentamento de novas e amplas agendas, contextos, ameaças e atores (PAIVA, 2015; BARBOSA, 2012; VILLA, REIS, 2006; RUDZIT, 2005). Além disso, têm-se ainda os que avaliam as diferentes “escolas de pensamento” que se constituíram nos estudos de segurança, buscando identificar sua gênese, fundamentos conceituais, teóricos e analíticos, convergências e divergências na abordagem de problemas comuns, aspectos normativos imanentes e contradições, bem como sua contribuição para o avanço das análises e das ações domésticas e internacionais sobre o tema (DIAS, MOTA, RATINO, 2011; AZEVEDO, 2009; DUQUE, 2009; TANNO, 2003).

No entanto, verifica-se a ausência de ensaios bibliográficos no país com uma abordagem ampla e aprofundada tendo como base os objetos referências da segurança, ou seja, compreender em que medida as diferentes discussões que surgiram em torno daquilo que deve ser protegido no âmbito das medidas de segurança, repercutem na delimitação do seu conceito, na orientação das análises e na conformação das ações políticas em diferentes contextos. De modo geral, seja nos estudos supracitados como em outros tantos presentes na literatura nacional, observa-se que a referida temática é recorrentemente mencionada em meio à diversidade de aspectos analisados, mas sem figurar como tópico central. O que, de certa forma, causa certa espécie, dada a relevância do assunto, pois na ausência de um objeto referencial não pode haver discussões sobre segurança, visto que o seu conceito não faz sentido sem algo a ser protegido (WILLIAMS, 2008, p.7). Em outras palavras, na abordagem analítica sobre segurança é de fundamental importância determinar de modo claro qual o seu objeto referencial: saber “quem” ou “o quê” se pretende proteger.

Essa lacuna na literatura brasileira, de certa forma, pode limitar a compreensão que as discussões sobre objetos referenciais vêm produzindo no desenvolvimento de estudos teóricos e na formulação de políticas na área da segurança. Essa carência de trabalhos sobre a matéria pode gerar ainda uma





falsa percepção de que os objetos referenciais são livres de embates conceituais e analíticos entre distintos autores e correntes teóricas, ou não são alvo de críticas e controvérsias entre diferentes atores sócio-políticos, tanto na esfera nacional como internacional. Uma virada nesse panorama parece ser assim necessária, sendo o propósito deste texto, contribuir de alguma forma para superar a referida carência nas publicações brasileiras.

Diante do cenário ora descrito, o presente texto presta-se, antes de tudo, a colaborar com a ampliação dos trabalhos produzidos no Brasil na forma de ensaio bibliográfico, que abordem questões teóricas e práticas controversas no campo da segurança. Para tanto, apresenta nas páginas seguintes uma síntese das diferentes formas de abordar a discussão sobre os objetos referenciais da segurança, tendo como base uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema. Há, pelo menos, duas questões-chave a serem esclarecidas neste artigo: Quais foram os objetos referenciais evidenciados pelas práticas políticas e captados ao longo da história nos estudos sobre segurança? E, em que medida as diferentes abordagens, efetivamente, implicaram em mudanças de ordem conceitual e analítica sobre segurança?

De modo a encontrar respostas para as questões supracitadas, na análise realizada considera-se a classificação dos objetos referenciais proposta por Williams (2008, p.7), a qual identifica cinco linhas de abordagem: (1) a perspectiva tradicional, que está centrada no Estado; (2) a que sustenta a ideia de “segurança humana”; (3) aquela que tem a “sociedade” como principal referência das medidas protetivas; (4) a que considera o meio ambiente como elemento prioritário a ser protegido; e, (5) a que se fundamenta na percepção de diferentes níveis de análise na orientação dos objetos a serem resguardados.

Nas páginas seguintes, para cada uma das cinco diferentes linhas de abordagem são apresentados o contexto histórico em que emergem, os argumentos teóricos basilares que as sustentam, a respectiva natureza e amplitude dos dilemas de segurança que evidenciam, bem como as limitações e contestações comumente levantadas pelos críticos que se opõem à determinada forma de tratamento do assunto. Em meio a todos esses fatores examinados,



demonstra-se de que modo as diferentes perspectivas sobre objetos referenciais influenciaram na concepção da segurança em termos conceituais e analíticos, incluindo a ação governamental sobre a matéria.

Vale ressaltar que não se pretende definir que os estudos sobre segurança deveriam levar em conta todos, uma parte ou apenas um dos objetos referenciais expostos mais adiante, mas apresentar a forma como o tema pode ser trabalhado no nível teórico e prático. Da mesma forma, é importante advertir que as respostas às questões acima mencionadas têm a contribuir, não apenas, para o estabelecimento dos limites categóricos sobre como a segurança é definida, mas também evidenciar que tipos de projetos de investigação e análise são realizados em torno da matéria em apreço. Cabe destacar ainda o compromisso deste texto em possibilitar ao leitor contato com perspectivas teóricas e agendas de pesquisas que distanciam a segurança da lógica da guerra, da “política de exceção”, do emprego de medidas excepcionais e da consecução de objetivos predominantemente político-militares. Esse objetivo se justifica pela necessidade de refletir e ir além/superar tal visão predominante sobre segurança, comumente, defendida por autores das correntes tradicional (WALT, 1991; WALTZ, 1979) e neoclássica-setorial (BUZAN et al., 1998; WÆVER et al., 1993). Em certa medida, isso pode reforçar a relevância deste artigo, dada a necessidade de ampliar a percepção dos estudiosos e pesquisadores brasileiros sobre as questões supracitadas.

Além desta introdução, o presente texto conta com mais cinco seções. A próxima seção discorre sobre o Estado como principal objeto referencial da segurança, elemento característico das abordagens (neo)tradicionais, nas quais predominam uma visão estado-centrista que enviesa a concepção de vários aspectos sobre a temática. No terceiro momento, considera-se a proteção do ser humano como foco primordial das medidas de segurança, evidenciando a ampla transformação que esse ponto de vista causa no tratamento da temática, bem como sua vasta aceitação nos círculos acadêmicos-científicos e político-institucionais. A proteção de certos valores e demais condições de desenvolvimento de uma sociedade tornam-se o foco das análises na quarta



seção, evidenciando controvérsias sobre a determinação de seus limites categóricos e conflitos entre interesses estatais e de alguns grupos nacionais.

A quinta seção traz à tona a possibilidade de o meio ambiente natural e humano ser o componente protegido, expondo não apenas os desafios relativos à promoção de sinergia entre progresso e sustentabilidade, mas também as constantes polêmicas quanto à ampliação do significado de segurança – decorrentes do debate sobre a necessidade ou não de admitir um elenco cada vez maior de objetos referenciais. Na penúltima seção considera-se a proteção de unidades políticas específicas, indo desde a salvaguarda do indivíduo à manutenção das condições de subsistência em âmbito global, permitindo assim melhor compreender as demandas de cada estrato, e entender a dinâmica das práticas governamentais e intergovernamentais nos diferentes níveis. Na última seção, as considerações finais apresentam uma síntese conclusiva sobre alguns aspectos relativos à segurança que foram levantados e analisados ao longo deste artigo a partir das controvérsias envolvendo os objetos referenciais.

## **O MODELO TRADICIONAL DE ANÁLISE: O QUE IMPORTA É A PROTEÇÃO DO ESTADO?**

Conforme ressaltam Buzan e Hansen (2009, p.11), desde os estudos iniciais sobre segurança, cujo marco costuma ser o final da Segunda Guerra Mundial, é perceptível que a proteção do Estado se evidencia como o principal objeto referencial nos debates sobre segurança nacional e internacional<sup>1</sup>. A consolidação dessa perspectiva, segundo aqueles autores, contribuiu para a conformação da ideia de que a segurança do Estado implicaria na melhor forma

---

<sup>1</sup> Buzan & Hansen (2009, p. 11) chamam a atenção para o fato de que o termo mais apropriado seria “segurança do Estado”, uma vez que o conceito de “segurança nacional” consistiria na fusão da segurança do Estado com a segurança da Nação, o que implicaria em reconhecer que a “[...] nação apoiou um Estado poderoso que retribuiu lealmente com a proteção dos valores e dos interesses da sua sociedade”. Paul D. Williams (2008, p. 11) defende igualmente o emprego da expressão “segurança do Estado”, por considerar que “[...] muitos Estados eram muitas vezes hostis a nacionalidades específicas presentes em suas fronteiras”.



de proteger outros objetos referenciais, tais como o indivíduo, os grupos étnicos, o meio ambiente e o próprio planeta. É importante ressaltar que essa concepção se tornou predominante tanto entre os estudiosos da área, como os formuladores de políticas em distintas instâncias de decisão, influenciando as reflexões e iniciativas governamentais, seja no âmbito das relações domésticas ou internacionais.

Em meados do século XX, Wolfers (1952, p. 481-2) já destacava que a segurança era cada vez menos direcionada à satisfação de necessidades individuais, grupos subnacionais, da “quimérica comunidade internacional” ou da humanidade, e mais dirigida a atender, eminentemente, às demandas estatais, enfatizando assim que a política nesse domínio subordinava os demais interesses àqueles do Estado. Contribui para a constituição desse panorama, o fato de as questões militares ocuparem espaço predominante na configuração do “interesse nacional” em grande parte do mundo, não obstante a relevância dos interesses socioeconômicos. Nesses anos, conforme o referido autor, ocorria uma mudança da interpretação do bem-estar (*welfare*) para a defesa (*security*) como o símbolo do interesse nacional. Essa tendência encontrou nos autores da corrente realista clássica das Relações Internacionais um forte amparo (CARR, 2002; MORGENTHAU, 2003; ARON, 2003). Nesse sentido, Carr (2002, p. 252) destaca, por exemplo, que “Nas relações internacionais, o acordo político tende a se restringir às esferas que não afetam a segurança e a existência do Estado”, ressaltando a preponderância que o ente estatal possui sobre os demais objetos a serem protegidos.

Durante a Guerra Fria a literatura na área de segurança persistia em identificar, predominantemente, como principal objeto de análise e das ações a proteção do Estado, motivada pela disputa entre as duas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra (Estados Unidos e a União Soviética), a qual foi marcada pela possibilidade de conflitos armados e pela expansão dos investimentos militares, das armas nucleares e da tecnologia bélica em geral. O caráter estado-centrista permanecia nos estudos sobre segurança e se manifestava também na noção de que segurança é uma questão inerente ao Estado e ao Estado cabe tratar dessa matéria (BUZAN et al., 1998, p. 37). Ao



longo da Guerra Fria, o protagonismo da teoria neorrealista (WALTZ, 1979; JERVIS, 1976) era apontado como um dos fatores que contribuíram para a prevalência de tais dogmas nas relações internacionais e na concepção da segurança, influenciando tanto o campo de estudo como as ações políticas. Na visão de Smith (1999, p. 74), na medida em que o neorealismo atribuiu papel central à estrutura do sistema internacional, os estudos sobre segurança passam a se concentrar ainda mais nos Estados, na disputa pelo poder e nos conflitos militares.

Do mesmo modo, no cenário que emergiu a partir do fim da Guerra Fria, na visão de (neo)realistas contemporâneos como Mearsheimer (2005), a competição por segurança em termos tradicionais e a guerra entre as grandes potências não deu lugar à cooperação, pois todos ainda se preocupavam em ganhar poder, os Estados ainda temiam uns aos outros e a anarquia igualmente persistia. Como não houve alteração estrutural, continua o autor, não haveria nenhuma mudança de comportamento, e esse cenário não se alterou porque ninguém queria abrir mão de "ser um Estado", e porque o nacionalismo permaneceu como uma das mais poderosas forças políticas no mundo. Segundo ressalta Booth (2007, p. 35-36), os (neo)realistas contemporâneos ainda têm uma forte tendência a negligenciar outros objetos referenciais de segurança que não sejam os entes estatais, e a conformar um certo tipo de ética hostil aos interesses humanos, colocando, costumeiramente, o "monstro frio" do Estado no centro do debate.

De acordo com Munster (2005, p. 2), o pensamento tradicional sobre a segurança foi desafiado por aqueles que criticaram a abordagem (neo)realista centrada no Estado, e o privilégio dado a este objeto referencial em específico é insuficiente para resolver problemas de segurança "comum" ou "humana", que necessitam de uma reflexão sobre o nível do indivíduo, dos subgrupos estatais ou no nível da humanidade como um todo. Já Jones (1996, p. 209) afirma que alguém que se concentra em analisar outros objetos referenciais da segurança que não o Estado, perceberá de imediato que as ameaças existenciais a esses referentes – sejam indivíduos, nações e outros – são muito mais amplas do que aquelas representadas pela força militar.



Nesses termos, conforme as palavras de Walker (2007, p. 155), “No mundo moderno, os Estados têm conseguido mais ou menos monopolizar nossa compreensão do que é a vida política e onde ela ocorre”, e, dessa forma, continua o autor, “A segurança dos Estados domina a compreensão sobre o que a segurança pode ser e a quem pode se dirigir, não porque o conflito entre os Estados é inevitável, mas porque outras formas de comunidades políticas são consideradas quase como impensáveis”. A segurança dos Estados conforma-se, portanto, como elemento basilar na concepção tradicional sobre segurança, evidenciando, entre outras questões, a quem devem ser dirigidas as ações nesse domínio, abordagem amplamente respaldada pelos autores (neo)realistas. Assim sendo, as ações a serem implementadas e o foco das análises recaem na preservação da soberania nacional e integridade territorial, ocupando o topo na hierarquia dos objetivos a serem alcançados no âmbito da segurança.

Os debates sobre segurança, nos termos ora expostos, incorporariam assim uma visão centrada no *estatismo* e no *estado-centrismo*, que representariam o caráter normativo e analítico do denominado modelo tradicional dos estudos sobre segurança. O *estatismo* seria uma posição normativa fundamentada na ideologia de que toda lealdade e poder de decisão repousam e estão concentrados no Estado soberano, não havendo outro que lhe fosse superior ou maior, sendo, portanto, o objeto referencial e agente fundamental da segurança (BOOTH, 2007, p. 34). Em contraposição ao *estatismo* estariam os padrões de governança global, que envolveriam a complexa descentralização no nível infra estatal e a presença de organizações funcionais no nível supra estatal, conformadas pela crescente interdependência econômica, social e cultural no âmbito da sociedade civil nacional e transnacional, concorrentemente ou complementarmente ao poder efetivo dos governos nacionais (BOOTH, 1998, p. 343).

Já o *estado-centrismo* representaria uma escolha teórico-analítica, que consiste em tratar o Estado como o ator central na política mundial, e em concentrar em suas práticas os estudos sobre os fenômenos internacionais (BILGIN, 2005, p. 94). Esse tipo de abordagem é frequentemente justificado na literatura corrente como uma escolha metodológica que visa adequar os estudos



em Relações Internacionais ao modelo das ciências naturais. Uma tentativa de imprimir caráter “científico” às análises sobre política mundial, criando para tanto um “sistema fechado”, que identificaria no Estado o ator principal, concebido como unidade analítica. A perspectiva *estado-centrista* nos estudos sobre segurança acabaria assim por reforçar o *estatismo*, de modo a ignorar outros objetos referenciais e agentes de segurança que não seja o Estado (BILGIN, 2002, p. 102).

Este posicionamento não é uma exclusividade dos (neo)realistas, conforme apontam Buzan & Hansen (2009, p. 38), sendo possível identificar outras correntes teóricas adotando posições semelhantes nos estudos sobre segurança em relação à condição do Estado como seu principal objeto referencial. Nesse sentido, podem ser agregados a esse grupo os chamados construtivistas convencionais (cf. THOMAS, 2000; KATZENSTEIN, 1996; PRICE, 1995). Estes persistem em debater questões de segurança com foco em fatores militares e estado-cêntricos – inclusive em relação aos objetos referenciais –, porém a partir de explicações fundamentadas em aspectos ideacionais, numa tentativa de avançar em relação às explicações (neo)realistas e (neo)liberais que se baseiam em aspectos materiais (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 192-197).

As abordagens desenvolvidas por alguns autores pós-colonialistas também consideram o Estado como o principal objeto referencial da segurança (cf. BARKAWI, LAFFEY, 2006; NIVA, 1999; AYOOB, 1997). Os autores que destacam tal aspecto, apontam para as especificidades dos países de “Terceiro Mundo”, em especial, a trajetória distinta dos Estados não-ocidentais e a relação de desigualdade econômica, social e militar recorrentes entre o Ocidente e o resto. Diante disso, acaba sendo reforçada a concepção de que os países do “Terceiro Mundo” são “falidos” ou “subdesenvolvidos”, o que implica na insistência quanto à necessidade de um Estado forte, e, portanto, o imperativo de mantê-lo como objeto referencial das ações no campo da segurança (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 200-202).



Existem diferentes correntes teóricas que consideram outros objetos referenciais, porém, vale ressaltar, isso não significa que desconsiderem por completo a necessidade de perseverar na proteção do Estado, apenas deixam de tê-lo como principal ou único fator que merece atenção nos estudos e práticas sobre segurança. Dentre os autores da abordagem teórica denominada Estudos de Paz, Galtung (1969) evidencia com o conceito de violência estrutural a necessidade de conceber a proteção de coletividades humanas como foco da segurança – relegando o indivíduo e o Estado ao segundo plano –, em decorrência da atenção que dá aos riscos potenciais dos conflitos sub-estatais e às ameaças deflagradas pelo Estado e por estruturas imperialistas/econômicas globais (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 123-129). Por outro lado, a segurança humana e a social são tomadas como principal objeto referencial dos autores da Teoria Crítica, como Both (2007) e Bilgin (2005), que compartilham a preocupação com o "povo" ou as "pessoas" de modo geral, em vez dos Estados, sempre enaltecendo o compromisso em fazer assim com que a segurança seja entendida como vetor da construção de uma sociedade justa e de uma ordem mundial pacífica (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 205-208).

Os autores da teoria feminista também se contrapõem à visão de que o Estado deve ser o principal objeto referencial (TICKNER, 2001; SCOTT, 1992; ENLOE, 1983). A abordagem multidimensional e emancipatória que defendem alguns de seus autores em relação à segurança está comprometida em tratar da violência, tanto física como estrutural, que as mulheres e determinados grupos sofrem, devendo esses figurarem como o alvo principal das medidas protetivas, nos diversos níveis de governança político-institucional existentes (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 205-208). Os pós-estruturalistas, sempre defendendo a possibilidade de repensar conceitos, pressupostos e justificativas, também contestam a visão estado-centrista, inclusive aquilo que deve ser considerado seu principal objeto referencial (CAMPBELL, 2002; DER DERIAN, 2005; WEBER, 1998). A proteção de determinadas coletividades e valores, assim como os indivíduos de modo geral, tornam-se o centro da atenção, a partir da desconstrução de uma ampla gama de discursos e práticas legitimadoras, de concepções sobre segurança que privilegiam certos valores e identidades,





pretensamente, prevalentes e incontestáveis (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 218-221).

Do ponto de vista das correntes teóricas, a ampliação dos objetos referenciais da segurança talvez encontre seu ápice na abordagem construtivista da Escola de Copenhagen, a partir da teoria da securitização (BUZAN et al., 1998; WÆVER, 2007). A securitização fundamenta-se na análise dos “atos de fala”, num processo que envolve um ator securitizador, o qual identifica uma ameaça existencial a um objeto a ser protegido e reivindica para tal circunstância a condição de um problema de segurança, que pode ser ou não admitida pela audiência a qual se dirige. Nesses termos, a princípio admite-se que qualquer temática pode se tornar uma questão de segurança, envolvendo uma variedade de atores, múltiplas formas de ameaça e diversos objetos referenciais a serem alvos das medidas de segurança.

A depender do caso, pode-se considerar como objeto referencial desde o indivíduo, grupos sociais e a humanidade como um todo, até o meio ambiente humano e natural, recursos naturais esgotáveis, infraestruturas críticas, instituições político-governamentais, financeiras, mercantis ou industriais, um conjunto de países, regiões, continentes ou o mundo como um todo (BUZAN et al. 1998, p. 35-42). Diante desse posicionamento, os autores da Escola de Copenhagen são conhecidos como defensores do “aprofundamento” do conceito de segurança, dada a concepção defendida, em tese, de que podem existir inúmeros objetos referenciais conforme o contexto socialmente construído (cf. BUZAN, HANSEN, 2009, p. 212-217).

As perspectivas contestatórias defendidas por essas últimas correntes teóricas das Relações Internacionais supracitadas contribuíram para o surgimento das abordagens sobre objetos referenciais apresentadas nas seções seguintes. No entanto, não são dirigidas apenas ao estatismo e ao estado-centrismo identificados na concepção sobre os objetos referenciais da segurança. Em termos mais amplos, as variações identificadas sobre aquilo que deve ser protegido implicam numa contestação dos quatro “Ss” referentes às iniciais da tradução em inglês de Estado, Estratégia, Ciência e *Status Quo*,



fatores que costumam orientar o ponto de vista tradicional e dominante nos estudos de segurança, o qual, grosseiramente, pode ser resumido nos argumentos defendidos pelo realismo político (WILLIAMS, 2008, p. 3).

Em primeiro lugar, o foco estaria em contrapor a condição dos Estados (*state*) nas perspectivas (neo)realistas tanto como os agentes mais importantes como os objetos referenciais basilares na política internacional. Em segundo lugar, o enfoque recai na crítica à estratégia (*strategy*) em decorrência das preocupações intelectuais e práticas dos autores girarem, fundamentalmente, em torno da melhor forma de empregar a ameaça e o uso da força militar. A contestação do caráter científico (*scientific*) emerge da pretensão (neo)realista de estabelecer um conhecimento autêntico e objetivo – em oposição à mera opinião –, adotando métodos que imitam as ciências naturais, como a física e a química, sendo assim possível admitir o estudo da segurança de forma científica. Por fim, refletiriam uma confrontação à preocupação implícita e conservadora de preservar o *status quo*, em que as grandes potências e a maioria dos acadêmicos compreendem as políticas de segurança como um meio para se evitar a mudança radical e revolucionária da sociedade (WILLIAMS, 2008, p. 3).

A seção seguinte apresenta outra abordagem sobre o assunto, desta feita, evidenciando a preocupação de se colocar o ser humano como ponto fundamental na discussão sobre “o que” ou “a quem” proteger a partir de iniciativas na área da segurança.

## **A SEGURANÇA HUMANA E A PREVALÊNCIA DO INDIVÍDUO COMO OBJETO REFERENCIAL**

A gênese dessa abordagem que enfoca a ideia de “segurança humana”, se evidencia no final dos anos 1970, quando alguns estudiosos começaram a contestar a noção do Estado como objeto referencial apropriado, e discutiam que as abordagens convencionais falharam em captar uma diversidade de atores e agendas no cenário mundial, as quais representariam uma variedade de



ameaças aos cidadãos e aos regimes. Durante os anos 1980, e no início de 1990, tais reflexões ganharam destaque considerável e um novo pensamento começou a se firmar entre os formuladores de políticas em vários países sobre segurança (HENK, 2005, p. 92).

O termo segurança humana foi empregado pela primeira vez num documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), intitulado “Human Development Report 1993”, cuja explicação sistematizada ocorreu na versão seguinte do relatório. Neste documento fica clara a crítica à concepção tradicional, que toma como objeto referencial da segurança o Estado:

O conceito de segurança tem sido durante muito tempo interpretado de forma restritiva: a segurança do território contra agressões externas, ou como a proteção dos interesses nacionais através da política externa ou como a segurança global contra a ameaça de um holocausto nuclear. Ela tem sido mais relacionada com os Estados-nação do que com as pessoas (UNDP, 1994, p. 22).

O mesmo relatório aponta que uma “definição mais explícita” sobre segurança humana envolve dois aspectos fundamentais: a segurança contra ameaças crônicas como fome, doença e repressão; e a proteção contra a interrupção súbita e dolorosa dos padrões de vida diária. A partir daí são estabelecidos novos parâmetros na compreensão da segurança: (1) a transição do conceito estreito de segurança nacional ao conceito abrangente de segurança humana; (2) a mudança nos esforços exclusivamente voltados à segurança territorial para a uma incidência maior na segurança das pessoas; e, (3) a modificação da visão de segurança através de armamentos, para a segurança constituída através do desenvolvimento humano sustentável (UNDP, 1994, p. 23-24).

Do ponto de vista do desenvolvimento de uma teoria e metodologia próprias dos estudos sobre segurança humana, de acordo com Hampson (2008, p. 241), existe uma nítida dificuldade de identificar uma uniformidade ou coesão particular que permita lhes atribuir especificidade. Entretanto, é possível observar que a tentativa sistemática de a desenvolver envolve um nítido abandono das várias escolas realistas de teorização em Relações Internacionais. As palavras de Newman (2001, p. 240-249) vão exatamente no



mesmo sentido, ao destacar que a “Segurança humana não é uma teoria; ela é apoiada em teorias – aquelas científicas sociais”.

Trata-se, portanto, de uma perspectiva revisionista em razão da nova agenda de questões a serem confrontadas, o que implica também em um novo olhar sobre o objeto referencial da segurança. O mundo entra assim numa nova era em que o conceito de segurança passa por mudanças, as quais compreendem: a segurança das pessoas, não apenas dos territórios; a segurança dos indivíduos, não somente das nações; segurança através do desenvolvimento, não exclusivamente através das armas; e, a segurança de todas as pessoas em qualquer lugar (HAQ, 1995, p. 115). Diante dessa mudança de percepção, evidencia-se que a relação entre indivíduos e Estado nem sempre é sinérgica:

A relação entre indivíduos e o Estado pode ser positiva, neutra ou negativa: o Estado pode melhorar a segurança dos cidadãos individualmente e grupos através da provisão de lei e ordem, oportunidades econômicas ou instalações voltadas ao bem-estar social, por exemplo, ou da mesma forma, prejudicar a segurança individual por infringir os direitos humanos básicos ou tolerar níveis nocivos de poluição industrial (RAHMAN, 2009, p. 6).

É importante destacar que a perspectiva centrada na segurança humana, pelo fato de confrontar a centralidade do Estado como seu objeto referencial, não estabelece propriamente uma relação antagônica com a segurança estatal, nem tão pouco ignora o papel do Estado como agente fundamental da segurança humana. Nesse sentido, Bajpai (2000, p. 37) adverte que a ideia de segurança humana não releva a segurança estatal, mas a considerada como algo equivalente, tanto porque a segurança do Estado também representa a segurança das pessoas, bem como o ente estatal pode ser considerado o provedor da segurança para os cidadãos. A segurança do Estado seria concebida como um meio para a consecução da segurança humana, mas não seria o seu fim maior, pois apenas a segurança das pessoas pode ser o seu objetivo legítimo.

Shinoda (2004, p. 12-13) também lembra que o “Human Development Report” identifica a ameaça de outros Estados como ameaças contra a



segurança humana, incorporando elementos “tradicionais” da segurança dentro do contexto da segurança humana, e rejeitando que haja oposição entre as duas perspectivas. Além disso, observa que, embora a segurança humana não seja estado-centrista, os agentes responsáveis pela segurança são entes governamentais e não-governamentais, não sendo defendida fora da esfera dos Estados, mas dirigidas a estes, com a intenção de que ajustem suas políticas às novas necessidades.

Não obstante a importância do Estado, Alkire (2003, p. 33) chama atenção para o fato de que a ampliação dos estudos e práticas nessa seara pode implicar numa reconfiguração na atuação dos atores responsáveis pela garantia da segurança, uma vez que essa problemática se insere num universo de ações concorrentes entre diferentes níveis de poder. A reconfiguração levantaria questões fundamentais, a ponto de algumas ameaças globais à segurança humana, por exemplo, serem concebidas como mais bem tratadas por instituições internacionais, por organizações não-governamentais (ONGs) e por grupos locais e regionais. Em certa medida, tal posicionamento surge como contraponto ao estatismo.

Nesse debate sobre a prevalência do Estado nas análises sobre segurança, Walker e Maxwell (2008) defendem a percepção do que denominaram de “sistema humanitário internacional”, o qual possuiria uma lógica particular de responsabilização, fluxo financeiro e contexto causal, que permite compreender o papel das instituições e atores globais na conformação das ações humanitárias existentes. A possibilidade de descentralização presente na segurança humana estaria implícita nos desafios inerentes à efetivação da intervenção humanitária, em especial, as medidas relativas à legitimidade e capacidade de atuação das instituições internacionais através de meios militares ou não militares, quando há violações graves aos direitos humanos.

Nesse mesmo sentido, Thomas (2001, p. 174) alerta que “Em última análise, a segurança humana exige diferentes estratégias de desenvolvimento das atualmente oferecidas por instituições de governança global, estratégias que tenham redistribuição em seu núcleo”, de modo a melhor refletir as preocupações da maioria



dos países do mundo e dos cidadãos. E, isso significaria que as ações em segurança humana deveriam se concentrar em estratégias de desenvolvimento social, que imponham maior pressão sobre os países ricos em vez dos pobres, que incentivem orçamentos equilibrados que não abalem a vida das pessoas, e que deem voz muito maior às nações pobres.

As posições defendidas pelos adeptos da segurança humana não estão isentas de críticas. Algumas dessas são evidenciadas por Buzan (2000, p. 8), quando afirma que o indivíduo como objeto referencial não seria uma inovação, já que os direitos humanos há muito tempo têm sua abordagem centrada nesse elemento. Complementarmente, ao considerar a humanidade como foco, isso implicaria numa perspectiva demasiada ampla e vaga para ter apelo popular, diferentemente das preocupações que consideram preocupações coletivas, que são captadas entre pessoas que compartilham alguma identidade comum.

Para Khong (2001, p. 234), o caráter universalista da segurança humana retira muito do seu conteúdo de política produtiva, isto porque não oferece uma orientação prática, seja para definir prioridades ou para dirimir a insegurança. A bem-intencionada tentativa de securitizar o ser humano levaria a três grandes armadilhas: (1) *gera falsas prioridades*, pelo desafio de estabelecer um critério específico quando todos os indivíduos do planeta tornam-se objeto de preocupação; (2) *suscita falsas esperanças*, pois a securitização do bem-estar do indivíduo não significa, efetivamente, melhoria na situação do reprimido; (3) *perpetua falsas premissas causais*, pelas possíveis inconsistências de raciocínios ou conclusões que derivam da ideia de que a segurança humana coloca as pessoas em primeiro lugar, e que sua proteção é essencial para a promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais (KHONG, 2001, p. 231-236).

Considerando como referência a crítica aos quatro “Ss” da visão tradicional, mencionados na seção anterior, percebe-se que ao estabelecer como foco das ações de segurança o ser humano, não se modifica apenas a percepção sobre o objeto referencial. Em nítida contestação ao estado-centrismo (*state*), apresenta-se também uma discussão sobre a centralidade do ente estatal como promotor ou ator principal na promoção da segurança, concorrendo com outros como as organizações internacionais, em razão, por exemplo, da peculiaridade que certas questões demandam. A repercussão também se verifica no “S” de *strategy* na medida em que as preocupações



deixam de girar em torno da melhor forma de empregar a força militar, para se manifestar em questões como o desenvolvimento e o bem-estar dos seres humanos. Complementarmente, observa-se ainda o caráter revisionista da abordagem, uma vez que o foco na proteção do ser humano promove, perceptivelmente, uma nova forma de conceber e tratar diversos aspectos relativos à segurança, do ponto de vista analítico e normativo, confrontando o compromisso de perpetuação do “S” de *status quo*, atribuído à visão tradicional.

Na próxima seção será possível apresentar a discussão em torno da definição da sociedade como elemento a ser protegido pelas políticas de segurança.

## **A SOCIEDADE EM EVIDÊNCIA NAS QUESTÕES CONCERNENTES À SEGURANÇA**

Os estudos sobre segurança societal (*societal security*), como outras visões não tradicionais, emergem em meio às transformações ocorridas a partir da década de 1980, quando são envidados esforços analíticos para compreender a ordem mundial que se testemunhava com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento da integração mundial com o processo de globalização. A percepção era de que, enquanto os perigos de confronto militar entre grandes potências diminuiriam, ameaças diretas em direção à coletividade aumentavam, impulsionando a mudança da característica geral das ameaças à segurança, inclusive considerando novos objetos referenciais.

O desenvolvimento do conceito de segurança societal é atribuído ao livro de Wæver, Buzan, Kelstrup e Lemaitre (1993), no qual sugere-se que fatos ocorridos na Europa evidenciavam que as preocupações sociais se tornaram cada vez mais importantes em comparação com os problemas relacionados à soberania do Estado. No entanto, as justificativas também podem ser encontradas em outras partes do mundo (ROE, 2010, p. 115). Na Europa Ocidental, a União Europeia (UE) impelia a lealdade política cada vez mais para



cima (nível da UE) ou para baixo (nível dos países), enfraquecendo a ligação entre Estado e sociedade. Na Europa Oriental, o colapso dos países socialistas mostrou o conflito em aderir ao Estado (Iugoslávia Federal) ou a grupos-étnicos (sérvios, croatas e bósnios). Em outros lugares, a importância da segurança societal reflete-se na luta de grupos, como palestinos e curdos, privados de um Estado próprio e considerados como obstáculo para a estabilidade do Estado (ROE, 2010, p. 115).

A segurança societal pode ser definida como “[...] a capacidade de uma sociedade permanecer com suas características essenciais, em condições mutáveis e diante de ameaças reais ou possíveis”, de modo que seja possível manter “[...] condições aceitáveis para a evolução de padrões tradicionais de língua, cultura, associação, identidade e costumes religiosos e nacionais” (WÆVER et al., 1993, p. 23). O conceito de segurança societal, em termos gerais, torna possível compreender em que condições a sociedade, e seus diferentes segmentos, podem se tornar atores políticos significativos (BILGIN, 2003, p. 212). Os defensores dessa abordagem procuram fazer perceber assim que a segurança societal não é uma simples extensão da segurança estado-cêntrica, posto que os estamentos estatais, nacionais e sociais, nem sempre encerram em si a concepção de unidade e convergência.

Uma das principais críticas ao modelo tradicional proposta pelos defensores da segurança societal enfatiza que os estudos da área habitualmente dão pouca atenção àquilo que ocorre internamente nos países, que podem resultar em ameaças mais graves do que aquelas externas (THEILER, 2010, p. 106-108). Em geral, a segurança societal tem como foco dilemas relacionados a questões como a etnicidade, nacionalismo e identidades religiosas, e casos em que o Estado e as sociedades não desenvolvem uma relação sinérgica, como, por exemplo, no caso em que minorias ou grupos nacionais são ameaçados por “seu” Estado (WÆVER et al., 1993, p. 186; BUZAN, 1991, p. 19). A partir da análise da segurança societal é possível discernir como as identidades sociais podem surgir independentemente do Estado, e em reação à identidade que o governo pretende enfatizar como sendo aquela que constrói a unidade nacional (BILGIN, 2003, p. 212-213).





Os estudos e práticas fundamentadas na perspectiva de tomar certos valores e identidades sociais de grupos ou etnias como objeto referencial revelam importante contribuição da perspectiva construtivista como elemento teórico-analítico no campo da segurança (cf. REUS-SMIT, 2005; MCSWEENEY, 1999). A razão para tal baseia-se, em especial, na perspectiva de que tanto os aspectos diferenciadores como a língua e os costumes, assim como o repositório de significados compartilhados entre os seus membros, são socialmente construídos e não predeterminados. Conseqüentemente, a identificação dos conflitos, ameaças, identidades, preferências e interesses na esfera da segurança, visando a proteção de um determinado agrupamento social, devem levar em consideração as diferentes características que se estabelecem num determinando ambiente coletivo. Da mesma forma seriam as análises ou ações sobre segurança.

Diversos estudos que envolvem segurança societal demonstram a contribuição do construtivismo nesse sentido. Gagnon (2006) utilizou tal perspectiva para entender a securitização relativa aos movimentos anti-União Europeia ou anti-imigrantes da Europa Ocidental, para com a Europa Central e Oriental. No mesmo sentido, Roe (2005) desenvolveu suas análises sobre questões de segurança no separatismo na ex-Iugoslávia e na União Soviética.

Algumas questões suscitadas pela teoria crítica são igualmente relevantes para compreender o que acontece quando a proteção de valores e identidades sociais prevalece como objeto referencial da segurança (cf. BOTH, 2007; BILGIN, 2008). A sua principal contribuição talvez seja o de evidenciar que os debates sobre segurança estão inseridos nos jogos de interesse e nas disputas pelo poder entre os atores políticos, seja na esfera nacional ou internacional. Além disso, a teoria crítica instiga o analista a ampliar a compreensão sobre a segurança e as ações no seu domínio, pois estimula a percepção de que há uma variedade maior de ameaças ou problemas que podem vir a afligir os diferentes objetos referenciais.

Nesse sentido, Bilgin (2008, p. 98-100), por exemplo, acredita que se pode assim apontar de forma mais adequada as ameaças vividas efetivamente por



“homens” e “mulheres” – bem como os grupamentos sociais – possibilitando a mudança de foco da segurança para algo diferente da lógica da soma zero, do estatismo e do militarismo, as quais dominam a agenda tradicional. Por outro lado, oferece ainda a oportunidade de questionar a centralidade dos líderes políticos na determinação do que deve ou não ser considerada uma temática de segurança, bem como a pertinência das definições sobre segurança dentro de um quadro de relações conflitivas entre os atores envolvidos ou o foco no emprego de medidas emergenciais para superar as adversidades.

De certa forma, a segurança societal confronta o *estatismo*, alertando quanto à percepção de que o Estado nem sempre age como principal agente da segurança. Em certas circunstâncias, é necessária a interveniência de terceiros em conflitos étnicos, não só visando a garantia de direitos pessoais, mas também aqueles de ordem social, como ocorreu nos casos da Somália (1991-1994) e de Ruanda (1990-1996), em que a Organização das Nações Unidas interveio (NALBANDOV, 2009).

As palavras de Saleh (2010, p. 234) são bem precisas sobre as possíveis interações negativas que podem emergir da relação entre os dois atores coletivos, particularmente, enfatizados pela abordagem da segurança societal:

A tensão entre o Estado e seus subgrupos sociais prejudica, por exemplo, a integridade territorial e autonomia política do Estado, bem como a identidade da sociedade. Como argumentado antes, Estados sobrevivem mantendo sua soberania e a sociedade sobrevive mantendo a sua identidade. Como resultado, assim como o Estado, os grupos sociais podem defender a sua identidade pela militarização de seus membros. Em outras palavras, os confrontos sociais desestabilizam a segurança política e solapam a legitimidade do Estado.

As críticas à percepção sobre o objeto referencial da segurança são discutidas por inúmeros autores. Cabe ressaltar, inicialmente, que os fundadores do conceito de segurança societal já estabelecem limites quanto à amplitude do significado e do papel dessa perspectiva nos estudos sobre segurança, conforme fazem entender Wæver et al. (1993, p. 27):

A questão da segurança societal é uma novidade no campo dos estudos sobre segurança, e em alguns pontos essenciais vai de



encontro com os procedimentos e as premissas essenciais do campo. Mas nós não oferecemos a segurança social como o novo, como teoria alternativa voltada a substituir a segurança clássica ou os estudos estratégicos. Nosso objetivo é certificar-se de que a nova agenda é cuidadosamente inserida na teoria da segurança existente. Queremos ser mais precisos quanto for possível, para que as consequentes revisões tenham de ser feitas na teoria de segurança, e que, na verdade, a mesma continue.

Para Bilgin (2003, p. 213) a segurança societal tem um problema basilar relativo à avaliação das reivindicações de identidades concorrentes, presentes em diferentes grupos nacionais, as quais dificultam, por exemplo, definir quem são os agressores e as vítimas diante de ameaças à identidade como causa do conflito. O autor cita a incapacidade dessa abordagem dar respostas ao conflito entre sérvios, croatas e bósnios. Em segundo lugar, destaca que quando a segurança societal é usada para orientar a política, a sociedade torna-se reificada e tratada como constante e imutável.

Outra crítica traz à baila o fato de as discussões sobre sociedade se dirigem, principalmente, ao problema da identidade. McSweeney (1999, p. 72) observa que em vez de assumir que a identidade é o único valor vulnerável à ameaça, intuitivamente, é possível evidenciar também um gama de outros valores em perigo, com destaque para aqueles relacionados ao bem-estar econômico. Já Bilgin (2003, p. 213) observa que “Os conflitos em torno da identidade não são a causa, mas o resultado de um processo através do qual conflitos de interesses econômicos e políticos são reformulados e apresentados em termos de identidade”. Mesmo diante de tais contestações, é difícil negar a contribuição da perspectiva erigida a partir da ideia de segurança societal em relação à visão tradicional, a qual está baseada em importantes mudanças teóricas e práticas vividas no início da década de 1990 nos estudos em Relações Internacionais.

Diante do exposto, pode-se ressaltar a ascensão das teorias construtivista e crítica como paradigmas explicativos no âmbito da segurança, propugnando diferentes referenciais teórico-analíticos e contestando a pretensão reivindicada pelos (neo)realistas de ser o único modelo ao qual pode ser atribuído caráter efetivamente científico (no caso, o “S” de *science*). Da mesma forma, o componente estratégico (*strategy*) da abordagem tradicionalista é contestado, quando se percebe que as necessidades a serem garantidas nesse contexto não



se restringem a questões de ordem militar, mas outros tantos que derivam da existência de diferentes conglomerados sociais com diferentes identidades, demandas, interesses e preferências, que vão desde o nível local ao global. A conformação da segurança societal, nesses termos, leva ao questionamento de outro paradigma do modelo tradicional de concepção da segurança (no caso, o “S” de *state*), já que essa ideia se põe como um desafio à primazia da lealdade para com a segurança coletiva do Estado. Os aspectos ora mencionados contribuem para evidenciar outro aspecto revisionista dos estudos e das práticas no campo da segurança quando se considera a sociedade como seu objeto referencial, não assumindo o compromisso em fazer prevalecer pontos de vistas conservadores atribuídos aos autores tradicionalistas (no caso, o “S” de *status quo*).

A seguir é apresentado mais um enfoque, evidenciando agora a necessidade de se colocar o meio ambiente como elemento essencial na discussão sobre objeto referencial da segurança.

## **AS DIMENSÕES NATURAIS E HUMANAS NO DEBATE SOBRE A SEGURANÇA AMBIENTAL**

O meio ambiente também é tido como objeto referencial nos estudos sobre segurança, o qual se constitui como um dos fundamentos da ideia de “segurança ambiental”. Por volta do final dos anos 1980 e início de 1990, a segurança ambiental tornou-se um amplo movimento, alcançando influência considerável na conformação da agenda de pesquisas empíricas e começando a moldar a política na esfera interna e externa dos Estados (DEUDNEY, 2006, p. 232).

Conforme esclarece Brauch (2005, p. 18-19) é possível identificar quatro fases da investigação ao longo do tempo sobre segurança ambiental. A primeira compreende as décadas de 1970 e 1980, quando as pesquisas focavam no impacto ambiental das guerras e na reformulação do conceito de segurança, incluindo uma nova gama de ameaças à segurança e a aceitação de que seu objeto referencial já não era simplesmente o Estado – já que poderia variar níveis acima e abaixo deste. A segunda



fase refere-se à década de 1990, marcada por pesquisas empíricas, as quais enfocavam na interação entre fatores como transformações globais e degradação, escassez e estresses ambientais, e como tais fatores resultariam em conflito ou cooperação.

A terceira fase, em meados da década de 1990, quando os estudos comparativos e o aprofundamento conceitual foram lançados por muitos grupos de pesquisa, os quais empregavam técnicas de análise, representação e simulação da evolução espaço-temporal de sistemas ambientais, explorando esforços de gestão, focando na potencialidade de conflito decorrente da utilização de recursos, nas deficiências do aparelho estatal e em desastres relacionados às mudanças globais. A quarta fase refere-se às pesquisas desenvolvidas a partir do século XXI, voltadas a investigar fatores naturais estruturais (alterações climáticas, água, solo), dimensões humanas das mudanças ambientais globais (população urbana e sistemas rurais), estudos estes baseados na expertise das inúmeras ciências que envolvem tais fatores/dimensões.

A defesa da perspectiva que tem a segurança centrada no meio ambiente é feita de modo bastante contundente por Hughes (2004, p. 29) ao afirmar que “Em certo sentido, o meio ambiente natural em si é o mais importante objeto referencial da segurança devido ao ataque sistemático feito pela humanidade, e por responder como uma espécie de impositor de ameaças finais à sobrevivência humana”. Por outro lado, Eckersley (1992) não só ressalta que o adequado objeto referencial da segurança deveria ser o meio ambiente, e, de modo específico, o ecossistema global, como também que a maior ameaça a sua existência seria o próprio ser humano.

A definição de Buzan (1991, p. 19-20) é dada nos seguintes termos: “[...] a segurança ambiental diz respeito à manutenção do local e da biosfera planetária, assim como o sistema essencial de apoio a partir dos quais todos os outros empreendimentos humanos são dependentes”. Esta definição estabelece a compreensão de que o meio ambiente – enquanto objeto referencial – incorpora uma dimensão mais ampla, a qual não se restringe unicamente à preservação dos ecossistemas, mas também à sobrevivência dos seres humanos.



A propósito dessa constatação, vale observar as questões frequentemente investigadas no âmbito da segurança ambiental, indicada por Buzan et al. (1998, p. 74-75): distúrbios nos ecossistemas (alterações climáticas, perda de biodiversidade, desmatamento); problemas de energia (energia nuclear, transporte de petróleo, escassez e distribuição desigual); problemas da população (crescimento populacional, consumo desenfreado, más condições de saúde); problemas alimentares (consumo excessivo, perda de solos férteis e recursos hídricos); problemas econômicos (produções insustentáveis, quebras cíclicas e assimetrias estruturais); guerra civil (guerras por danos ambientais e violência relacionada com a degradação ambiental).

Ante a agenda ora descrita, De Wilde (2008, p. 598) chama atenção para o fato de que “A primeira característica desta lista é que ela mostra uma distinção entre as ameaças ao ambiente, que leva à securitização do próprio ambiente, e as ameaças do ambiente, que leva à securitização das pessoas e das sociedades que dependem dela”. Além disso adverte que em questões concernentes à segurança ambiental, o objeto referencial é explicitamente o meio ambiente, o qual, no entanto, deve ser compreendido de modo mais amplo, pois ao lado dos elementos naturais que conformam a biosfera, emerge igualmente a preocupação geral com a preservação das atuais condições de existência da civilização humana.

A caracterização ora sugerida à segurança ambiental também é defendida por Brauch (2005, p. 15), que ressalta a existência de uma complexa interação entre processos na “ecosfera” e “antroposfera”, que pode ser compreendida como um “hexágono da sobrevivência”, composto por desafios a três recursos naturais (ar, terra e água) e três desafios de ordem social (população humana, sistemas urbanos e sistemas rurais). Nesses termos, do ponto de vista de Brauch (2011, p. 99):

O meio ambiente deve ser considerado tanto como uma causa e como um objeto específico de ameaças, desafios, vulnerabilidades e riscos provocados pelas mudanças ambientais globais, pela poluição ambiental e pelos perigos naturais relacionados à segurança “objetiva” e “subjativa” dos seres humanos e da humanidade (segurança humana), de grupos sociais (segurança societal), de Estados-nação (segurança nacional), e de associações de Estados (segurança europeia) [e] macrorregiões (segurança regional), e em alguns casos extremos, tais como “a mudança climática abrupta”, [...] também para a Terra (segurança global).



Os seis desafios que compõem o "hexágono da sobrevivência", segundo o autor, podem interagir de diferentes maneiras e contribuir para a escassez ambiental de inúmeros recursos naturais, bem como levar – sob certas condições socioeconômicas contextuais – a resultados conflituosos em nível nacional ou supranacional.

Quanto às críticas relativas à pertinência de atrelar questões ambientais às práticas de segurança, Deudney (2007, p. 130-133) baseia a sua em três aspectos, os quais buscam evidenciar argumentos tradicionalistas sobre segurança. Inicialmente, seria incorreto pensar a degradação ambiental como ameaça à segurança, porque o foco tradicional – violência interestatal – tem pouco em comum com problemas ou soluções ambientais, pois estes estão relacionados, principalmente, à cooperação, tecnologia, transparência e criatividade. Em seguida, destaca que ao adotar o discurso de que todas as pessoas, lugares e “coisas” dentro e fora do Estado encontram-se em potencial ameaça, isso parece fragilizar a capacidade de mobilização nacional voltada a criar consciência e ação ambiental em nível doméstico. Por fim, ressalta que ainda carece de maior comprovação a percepção de que degradação ambiental, efetivamente, constitui-se como causa de guerras civis ou conflitos interestatais.

Vale ressaltar uma preocupação levantada pela *World Conservation Union*, quanto ao temor de que a propagação da segurança ambiental possa levar à militarização das questões ambientais, em vez da “ecologização” da segurança. Em vez das instituições militares se submeterem à mudança, para refletir sobre novas prioridades de segurança, aquelas seriam mais propensas a cooptar e enfraquecer os fatores não estatais, não ameaçadores e a ética cooperativa das emergências ambientais. Complementarmente, enfatiza ainda que “Essa crítica é reforçada pela percepção de que as instituições de segurança estão à procura de novas missões para justificar seus altos níveis de financiamento da Guerra Fria” (DABELKO et al., 1998, p. 42).

Ainda assim, as questões ambientais tomam, cada vez mais, as pesquisas na área de segurança, promovendo a percepção sobre a importância de proteger o meio natural e humano. Os temas abordados são amplos, como os estudos que relacionam meio ambiente e conflitos domésticos (DE SOYSA, 2002) ou internacionais (LE BILLION, 2004), em que inúmeras questões são objeto de desarmonia ou instabilidade, como a disputa por recursos energéticos (PETERS, 2004) e hídricos (LONERGAN, 2001). Os trabalhos também exploram dilemas de outra dimensão, que sugerem opções



políticas, as quais ligam segurança a modos ecologicamente mais sensíveis de vida (DODDS, PIPPARD, 2005), ou concernentes às demandas por modelos de governança que integram segurança ambiental e políticas dirigidas à manutenção de práticas sustentáveis (BARNETT, DOVERS, 2001).

As discussões sobre segurança ambiental evidenciam assim pressupostos que conformam o pensamento contemporâneo sobre segurança. A temática faz emergir muitas preocupações sobre a conveniência de expandir o elenco de questões concernentes à segurança – numa crítica ao “S” de *strategy* da visão tradicional–, e impõe questionamentos sobre quem decide o que é suficientemente grave para exigir atenção dos aparatos de Estado ou dos estudiosos de segurança – agora como crítica ao “S” de *state* – (DALBY, 2008, p. 261). Além disso, destaque-se que o discurso sobre segurança ambiental, enquanto ameaça potencial à estabilidade política, é parte de uma comunidade epistêmica que criticamente defende a reformulação e ampliação sobre o significado da segurança nacional e internacional – contestação ao “S” de *status quo* (HAGMANN, 2005, p. 6).

A próxima seção deste texto é voltada a apresentar como o debate sobre objeto referencial da segurança pode ser conformado visando a proteção de diferentes unidades políticas e sociais que costumam ser objeto de análise em Relações Internacionais.

## **A ABORDAGEM SOBRE OBJETOS REFERENCIAIS DA SEGURANÇA SEGUNDO DIFERENTES NÍVEIS DE ANÁLISES**

A intenção de abordar os objetos referenciais segundo diferentes níveis de análises é “estender” os estudos concernentes à segurança, ressaltando, principalmente, as particularidades das unidades políticas específicas, para melhor compreender e explicar os fenômenos em cada estrato, bem como aperfeiçoar as práticas governamentais e intergovernamentais nos diferentes planos. Para Rahman (2009, p. 5) o fim da Guerra Fria acelerou a tendência de reformular a agenda de análise internacional sobre segurança para novos e





amplios desafios para o bem-estar não só do Estado, mas também num nível sub-estatal que inclui indivíduos e comunidades, e, acima do Estado, da segurança nos níveis regional e até global.

No mesmo sentido, para Booth (2007, p. 30), atualmente, a “Segurança é concebida de forma abrangente, abarcando teorias e práticas relativas à múltiplos referenciais, múltiplos tipos de ameaça e vários níveis de análise”. Haftendorn (1991, p. 12) ressalta que um novo paradigma da segurança deveria atender algumas demandas específicas, entre elas, a necessidade de conformá-la de acordo com uma perspectiva multifocal, ou seja, que não se limita a uma única área temática ou apenas a um nível de análise.

A presente perspectiva tem como uma de suas referências as ideias de Buzan (1991, 363-368), em especial, quando afirmou que o conceito de segurança só pode ser plenamente compreendido se forem integrados de forma interdependente (1) os níveis de análise e (2) os setores ou dimensões da segurança. Em relação aos níveis de análise, Buzan (1991, p. 3) esclarece que consistem na “[...] ideia de estruturar a teoria em termos de escala espacial do individual para o Estado até o sistêmico [internacional]”. E, quanto aos setores/dimensões, os define como pontos de vista sobre a segurança através da lente de um tipo particular de relacionamento e atividade, compreendendo questões de ordem militar, política, social, econômica e ambiental (BUZAN, 1991, p. 3). Posteriormente, Buzan et al. (1998, p. 5-6) abordaram a questão, passando a adotar como referência cinco níveis de análise: sistemas internacionais (Onusiano, Multilateral de Comércio, Financeiro Internacional etc.), subsistemas internacionais (União Europeia, OCDE etc.), unidades (Estados, Nações, empresas transnacionais etc.), subunidades (burocracia, lobbies etc.) e indivíduos.

Buzan et al. (1998, p. 21-22) justificam sua argumentação em favor dessa perspectiva no fato de que “[...] as ameaças existentes só podem ser compreendidas em relação ao caráter particular do objeto referente em questão”, da mesma forma que valores fundamentais irão “[...] variar muito entre diferentes setores e níveis de análise”. A perspectiva em foco promove uma discussão



relativa à correlação existente entre ameaças existenciais, valores fundamentais e objetos referenciais no âmbito da segurança. Nesse caso, certas questões emergem e conformam-se em setores, os quais configuram-se ou são tratados de modo específico de acordo com o objeto referencial em evidência, sendo condicionado ainda por circunstâncias inerentes ao nível de análise a partir do qual se está trabalhando.

É possível verificar que, em certa situação, o objeto referencial das políticas de segurança pode ser o perfeito funcionamento do sistema multilateral do comércio (sistema internacional – dimensão econômica), a proteção militar de uma região específica como a América do Sul (subsistema internacional – dimensão militar), a soberania interna de determinado país como o Brasil (unidade – dimensão política), a preservação dos costumes tradicionais de povos amazônicos (subunidade – dimensão social), ou, simplesmente, a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos (indivíduo – dimensão humana).

As lições de Buzandt (2005, p. 276-277) são importantes no sentido revelar que existem várias construções culturais de segurança, principalmente através de atos de fala. Nesse sentido, o citado autor propõe o conceito de “segurança vernacular”, expressão que apresenta uma compreensão bastante elucidativa sobre o processo de securitização, a qual atenta para a necessidade de se levar em consideração diferentes discursos construídos em vários contextos. Daí a importância de entender a securitização como um dispositivo discursivo que evidencia (1) a concepção de comunidades específicas, (2) a evocação retórica e (3) a realização política de comunidades imaginadas em várias escalas.

Em outras palavras, trata-se de “[...] denominar a configuração específica de medos e noções de ordem, as quais são criadas em comunidades imaginadas numa escala particular, de “segurança vernacular”. Neste sentido, a segurança vernacular é o resultado de atos de fala socialmente específicos que buscam estabelecer comunidades imaginadas no nível “global”, “nacional” ou “local”” (BUBANDT, 2005, p. 276-277). A “segurança vernacular” seria um termo



apropriado para se referir à análise em vários níveis a partir da comparação de formas políticas diferentes, mas com constantes interações na gestão de ameaças e (in)certezas. Os objetos referenciais da segurança se enquadrariam nesses termos, tendo em vista a proposta de evocar e submeter à análise uma diversidade de comunidades (sistemas, subsistemas, unidades, subunidades etc.) mutuamente dependentes, e que podem atuar ou ser objeto de ameaças em várias esferas, seja global, regional, nacional ou local.

Outra relevante contribuição para compreensão do assunto é apresentada por Heurlin et al. (2006, p. 72), que analisam a segurança a partir daquilo que denomina de “seis níveis de segurança”. Os mencionados níveis são classificados nos seguintes termos: Segurança para o indivíduo (segurança individual); Segurança para o grupo social, a comunidade, “Nação”, entidade nacional ou étnica organizada (segurança social); Segurança para o Estado ou “Nação” (segurança nacional); Segurança para a região, não necessariamente com base na proximidade (segurança regional); Segurança para a sociedade das nações ou “sociedade internacional”, constituída por todos ou a maioria dos Estados (segurança internacional); Segurança para o mundo ou o planeta como um todo (segurança global).

Em relação às ameaças vitais específicas para cada um dos seis níveis, são evidenciadas as seguintes:

Para um único indivíduo, a ameaça vital parece ser a sobrevivência física e econômica. Tem a ver com coerção e violência, em termos físicos e econômicos [...] Para a sociedade nacional é o elemento vital da identidade, que é o elemento construtivo básico da sociedade. Sem identidade não há sociedade. Para o Estado, a ameaça vital é a soberania. Sem soberania, uma entidade sócio-político não pode ser reconhecido como Estado. Para a região, a estabilidade e a coesão são os principais fatores [...] não há nenhuma organização regional sem esses elementos vitais. Para a sociedade internacional, uma ameaça à própria continuidade do sistema é o essencial, tendo em vista que as normas e regras geralmente reconhecidas podem existir numa ordem anárquica. [...] considerando o mundo como uma espécie de unidade de segurança, a sustentabilidade é considerada o fator vital exposto a ameaças (HEURLIN et al., 2006, p. 72).



Cada um dos seis níveis de segurança supracitados é, ao mesmo tempo, definido como ator da segurança e como possíveis vítimas de ameaças recíprocas (objetos referenciais), na medida em que cada um pode representar uma ameaça em relação aos demais. Em meio a essa caracterização, Heurlin et al. (2006, p. 72) indagam sobre como seria possível mapear as ameaças vitais para os seis níveis de segurança, inclusive aquelas provenientes da interação conflituosa entre cada um deles. A conclusão é de que as diversas formas de ameaça existentes vitimam cada uma das unidades políticas de acordo com suas peculiaridades.

A abordagem a partir dos níveis de análise também é alvo de críticas. Para Rahman (2009, p. 8), embora as ameaças possam afetar a segurança em diferentes níveis de análise que não seja o Estado, este não deixa de ser central para o problema da segurança na política internacional, seja como protetor contra ameaças externas ou como ameaça a outros Estados. Da mesma forma, o Estado opera como garantidor da ordem interna ou como agente de instabilidade interna, que pode se espalhar para além das fronteiras, seja em nível regional ou extrarregional.

Esta crítica foi igualmente sustentada por Buzan (1991, p. 19), pois embora esse autor mencionasse outros potenciais objetos referenciais no plano sub e supra estatal, acabou por tomar a decisão de focar na segurança dos Estados. O argumento é de que, em primeiro lugar, a estrutura anárquica do sistema internacional torna as unidades o “[...] foco natural de preocupações sobre segurança”, e, em segundo lugar, uma vez que os Estados representam as unidades “dominante”, a segurança nacional representa, portanto, a questão central. Contudo, na obra conjunta de Buzan et al. (1998, p. 37), os autores afirmam que suas posições sobre segurança não podem ser rotuladas propriamente de estado-centristas, pois o que buscam evidenciar é que os estudos sobre segurança são um “campo dominado pelo Estado”.

Para McSweeney (1999, p. 62), apesar de seus vários comentários em contrário, Buzan (1991) não trabalha com três níveis de análise, mas apenas com o estatal e o internacional. No caso da dimensão doméstica o que importa,



por exemplo, é que o Estado seja forte o suficiente para manter a ordem interna, não importando, propriamente, que sua legitimidade seja válida e justa. Em relação ao ambiente internacional, a principal preocupação seria o impacto da instabilidade interna dos Estados sobre a sua capacidade de atuação no plano externo, e nada mais do que isso. Bilgin (2005, p. 38) destaca que o fato de Buzan et al. (1998) não observarem a atuação de outros atores além do Estado, principalmente, na tomada de decisão e na implementação das ações, implica em conceber o ente estatal como protagonista ou único agente da paz e segurança, efetivamente, relevantes. Assim, pode-se afirmar que aqueles autores apenas se distanciam parcialmente de uma análise estado-cêntrica, e que atores não-estatais surgem em suas análises como tentativa de ampliar a agenda de investigação e iniciativas governamentais em segurança.

Já Booth (2007, p. 157) ressalta que a ideia de aprofundamento do conceito de segurança é frequentemente mal compreendida, uma vez que é comumente confundida com uma mudança de nível de análise, a qual partiria da segurança internacional para regional, desta última para a estatal, chegando-se à subnacional, alcançando individual, ou segundo outros possíveis arranjos. Em razão disso, tal concepção parece comprometer-se essencialmente com a ampliação das esferas de incidência dos problemas de segurança, tornando-se assim questão meramente técnica. O que leva a pensar que há quase uma conspiração para impedir que a ideia de segurança seja desmascarada como teoria política, no sentido de revelar que conceitos e práticas relativos à segurança não devem ser considerados fenômenos naturais, mas construções decorrentes de um contexto social, conformadas segundo diferentes interesses e objetivos, nem sempre evidentes.

Um dos exemplos da aplicação desse modelo de análise está no trabalho de autoria Asplund (2004) no qual o referido autor analisa o tráfico de drogas na China e na Rússia como uma questão de segurança relacionada ao crime organizado. A intenção do autor é explicar como e por que o tráfico de drogas é uma ameaça para a segurança do Estado e dos indivíduos/seres humanos, em outras palavras, esclarecer a incompatibilidade do tráfico de drogas com a segurança estatal (crime organizado, lavagem de dinheiro, corrupção e



terrorismo) e segurança humana (tóxico-dependência, HIV/AIDS, crime, e crime violento). Destaca ainda a necessidade de entender a importância da ação concorrente do Estado e dos indivíduos no sucesso em securitizar determinada ameaça.

A segurança humana na África é examinada em diferentes contextos na obra organizada por Abass (2010), envolvendo objetos referenciais constituídos no plano continental (África), sub-regional (África Subsaariana) e estatal (Somália, Nigéria e Angola), bem como de determinados grupos sociais (mulheres e refugiados). A segurança energética é apreciada em diferentes níveis de análise, por Bahgat (2011), considerando a necessidade de proteção de diversos objetos referenciais, conforme se esteja tratando no âmbito da Agência Internacional de Energia, dos países que compõem a Organização dos Países Exportadores de Petróleo, de regiões específicas como a União Europeia, e dos desafios de certos países como China e Rússia em meio a contextos subnacionais, nacionais, regionais e globais.

A partir dos estudos supracitados e em razão de todas as questões expostas ao longo desta seção, a presente abordagem sobre objeto referencial da segurança também pode ser considerada revisionista, contrapondo-se à perspectiva conservadora dos tradicionalistas, os quais costumam tratar os fenômenos considerados com um dado, como um objeto que não precisa ser problematizado (contestação ao “S” de *status quo*). Da mesma forma que ocorreu com as abordagens apresentadas nas três últimas seções deste texto, percebe-se que considerar como objeto referencial diferentes unidades ou níveis de análise implica também em um movimento parcial de distanciamento do Estado como objeto de preocupações analíticas e normativas da segurança. O que representa uma crítica ao estado-centrismo defendido pelo ponto de vista tradicional da segurança (referente ao “S” de *state*). Observa-se, novamente, que o aspecto estratégico (*strategy*) da visão tradicional é contraposto, já que os temas relativos ao uso da força militar também não dominam o centro das preocupações sobre segurança. As demandas e respostas variam de acordo com as diferentes ameaças e peculiaridades do objeto referencial, que pode ser



qualquer uma das diferentes unidades políticas ou níveis de análise supracitados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma das possíveis contribuições que podem ser extraídas do que fora exposto nas páginas anteriores para o entendimento das questões concernentes à segurança, é que os atores, desafios e objetivos envolvidos na conformação de políticas nessa seara podem ser variados, conforme seja o cenário em concreto com o qual se esteja lidando. Em razão disto, parece não se justificar um posicionamento analítico orientado a conceber os estudos e as práticas sobre segurança de uma só maneira, nem tão pouco a concepção sobre os objetos referenciais a serem tutelados.

Assim sendo, parece ser evidente a necessidade de ir além das visões (neo)tradicionais sobre segurança, as quais costumam exaltar um posicionamento mais restrito e enviesado sobre a temática; o que não significa desprezar a relevância e as contribuições analíticas derivadas de tais perspectivas dominantes. Em vez disso, a intenção é fazer perceber a necessidade premente de admitir, cada vez mais, a pluralidade de visões teóricas concernentes à segurança.

Considerar tal imperativo é relevante na medida em que se ressalta a possibilidade de conceber que os estudos e as práticas sobre segurança são socialmente construídos, e não predeterminados. Nesses termos, a abordagem prática e teórica sobre segurança, incluindo especificidades como os objetos referenciais, podem se desenvolver de acordo com as múltiplas formas que as relações sociais podem constituir, nas suas mais diferentes formas e níveis de interação. Do mesmo modo que a segurança pode variar quanto à proteção da humanidade, de um grupo social, de ecossistemas naturais, de instituições estatais, países, regiões etc., podem, igualmente, variar entre interações cooperativas ou conflituosas, tomar a forma da “política de exceção” ou “política



normal”, admitir o emprego de ações governamentais extraordinárias ou ordinárias, vincular-se a temáticas militares, políticas, econômicas ou socioambientais.

As questões discutidas neste texto em torno das diferentes perspectivas sobre “o quê” ou “quem” deve ser protegido também exaltam formas alternativas de observar os fatos sociais, contestando as tentativas de restringir as ações e percepções relativas à segurança, contribuindo ainda para o rompimento das práticas e estudos na área com percepções pretensamente hegemônicas, inclusive quanto aos objetos referenciais a serem protegidos. Dessa forma sugere-se a emancipação das formas de pensar e agir no campo da segurança, denunciando ou opondo-se às aparentes tentativas das correntes (neo)tradicionais de deslegitimar certos arquétipos na produção do conhecimento e na conformação de políticas sobre o tema.

A partir desse tipo de abordagem não-tradicional, promove-se a emergência e contribuição de várias correntes teóricas que admitem, além dos objetos referenciais, a pluralidade de atores, ações, ameaças, identidades, preferências e interesses na esfera da segurança. Complementarmente, defende-se sobretudo concepções libertadoras e transformadoras, o que significa ir para além da lógica da guerra, do estatismo, do emprego de medidas excepcionais e da consecução de objetivos predominantemente político-militares. As diversas formas de tratamento sobre segurança, assim como sobre objetos referenciais, parecem, portanto, ser legítimas e coerentes tanto do ponto de vista da ciência como da prática social.

A abordagem sobre objetos referenciais apresentada ao longo deste artigo leva, portanto, a outros questionamentos de ordem epistemológica e ontológica sobre segurança: Os estudos e as práticas sobre segurança são iguais em quaisquer países e regiões do planeta? Um governo se depara com um problema de segurança apenas quando se depara com uma questão de uso da força ou de natureza militar? O enfoque sobre segurança está limitado a ameaças existenciais e à quebra da ordem legal, fora do universo da política normal? As ações no plano da segurança restringem-se ao uso de medidas





excepcionais ou incluem ações governamentais ordinárias? Os interesses, identidades e preferências concernentes à matéria são pré-determinados, ou podem mudar segundo fatores reconhecidamente relevantes para um país ou grupo de países?

A resposta a tais perguntas sobre como lidar e analisar a segurança, certamente, não hão de ser unívocas, o que implica em admitir a diversidade de concepções existentes, sobretudo, em razão da heterogeneidade de fatores que incidem sobre a temática, e considerando os mais variados aspectos possíveis que emergem das situações em concreto. O ponto de partida para tanto talvez seja entender que os enfoques (neo)tradicionais são predominantes na área, mas não os únicos.

## REFERÊNCIAS

- ABASS, Ademola (ed.). *Protecting Human Security in Africa*. New York: Oxford University Press, 2010.
- ALKIRE, Sabina. *A Conceptual Framework for Human Security*. Working Paper, Department of International Development, University of Oxford, 2003.
- AMARAL, Arthur Bernardes. *A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado Relações Internacionais) – PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2008.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- ASPLUND, Erik. *A Two Level Approach to Securitization: An Analysis of Drug Trafficking in China and Russia*. Master Thesi, Uppsala Programme of International Studies, Sweden, 2004.
- AYOOB, Mohammed. "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective". In: Keith Krause and Michael C. Williams (eds.) *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 121–46, 1997.
- AZEVEDO, Thalita de Lacerda. *Escola Galesa de Estudos Críticos de segurança: segurança como emancipação*. Dissertação de Mestrado (Programa Pós-Graduação em Relações Internacionais) – UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo-SP, 2009.
- BAHGAT, Gawdat. *Energy Security: An Interdisciplinary Approach*. Cjichester: Wiley, 2011.



BAJPAI, Kanti. *Human Security: Concept and Measurement*, Kroc Institute Occasional Paper 19, 2000.

BARBOSA, Luciana Mendes. *Mudanças climáticas e segurança: o desafio à lógica excepcionalista do conceito de segurança*. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro, Belém - PA – Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-614-645-20120630124325.pdf>>. Acessado em: 16 de maio de 2016.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. “The Postcolonial Moment in Security Studies”, *Review of International Studies*, 32:2, 329–52, 2006.

BARNETT, J.; DOVERS, S. “Environmental Security, Sustainability and Policy”, *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*, 13 (2), p. 157-169, 2001.

BILGIN, Pinar. “Critical Theory”. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security Studies**: an introduction. New York, London: Routledge, 2008, p. 89-102.

\_\_\_\_\_. *Regional Security in the Middle East: A critical perspective*. New York: Routledge Curzon, 2005.

\_\_\_\_\_. Individual and Societal Dimensions of Security, *International Studies Review*, (5), p.203–222, 2003.

\_\_\_\_\_. Beyond Statism in Security Studies? Human Agency and Security in the Middle East, *Review of International Affairs*, 2 (1), p. 100-118, 2002.

BOOTH, Ken. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. *Statecraft and security: The Cold War and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BRAUCH, Hans Günter. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. In: BRAUCH, H. Günter et al. *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*. Springer-Verlag: Berlin, p.61-106, 2011.

\_\_\_\_\_. *Environment and Human Security: Freedom from Hazard Impact*. InterSecTions, 2/2005, Bonn: UNU-EHS, 2005.

BUBANDT, Nils. Vernacular Security: The Politics of Feeling Safe in Global, National and Local Worlds. *Security Dialogue*, 36 (3), p.275–296, 2005.

BUZAN, Barry. *Human security: What it means and what it entails*, paper presented at the 14th Asia–Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, 3–7, June 2000, p.1-15.

\_\_\_\_\_. *People, States and fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (Ed.). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. *International Security: Widening Security*. Los Angeles: Sage Publications, Vol. I, II, III e IV, 2007.



BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAMPBELL, David. "Atrocity, Memory, Photography: Imaging the Concentration Camps of Bosnia – The Case of ITN versus *Living Marxism*, Part 1", *Journal of Human Rights*, 1:1, 1–33, 2002.

CARR, Edward. *Vinte anos de crise 1919-1939*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CRAVO, Teresa de Almeida. O conceito de Segurança Humana: indícios de uma mudança paradigmática?. IN: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 67-76.

DABELKO, Geoffrey; LONERGAN, Steve; MATTHEW, Richard. *State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation*. Geneva: World Conservation Union, 1998.

DALBY, Simon. Environmental Change. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). *Security Studies*. New York: Routledge, p.260-273, 2008.

DE SOYSA, I. "Ecoviolence: Shrinking Pie, or Honey Pot?", *Global Environment Politics*, 2 (4), Nov. 2002, p. 1-34, 2002.

DE WILDE, Jaap H. Environmental Security Deconstructed. In: BRAUCH, Hans Günter et al (eds.). *Globalization and Environmental Challenges Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlin: Springer Publishers, p. 595-602, 2008.

DER DERIAN, James. "Imaging Terror: Logos, Pathos and Ethos", *Third World Quarterly*, 26:1, 23–37, 2005.

DEUDNEY, Daniel. The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security. In: BUZAN, B.; HANSEN, L. (Ed.). *International Security*. Los Angeles: Sage, v. II, 2007, p. 129-145.

DIAS, Vanda Amaro; MOTA, Sarah Carreira da; RANITO, Jovana Jezdimirovic. "Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria", *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 1-23, jul./dez, 2011.

DODDS, Felix; PIPPARD, Tim (eds). *Human and Environmental Security: An Agenda for Change*. London: Earthscan, 2005.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. *Contexto int.*, 31 (3), p. 459-501, 2009.

ENLOE, Cynthia. *Does Khaki Become You? The Militarisation of Women's Lives*. London: Pluto, 1983.

ECKERSLEY, Robyn. *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*. New York: State University of New York Press, 1992.



- GAGNON, V. P. Jr. *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- GALTUNG, Johan. "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6:3, 167–91, 1969.
- HAFTENDORN, Helga. The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. *International Studies Quarterly*, 35 (1), p.3-17, 1991.
- HAGMANN, Tobias. *Confronting the Concept of Environmentally Induced Conflict*. Peace, Conflict and Development: Issue Six, 2005.
- HAMPSON, Fen Osler. "Human Security". In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge, p. 16-43, 2008.
- HAQ, M. ul. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University, 1995.
- HENK, Dan. Human Security: Relevance and Implications, *Parameters*, p.91-106, 2005.
- HEURLIN, Bertel; KRISTENSEN, Kristian; SØBY, Bertel. International Security. In: WIENER, Jarrod; SCHRIRE, Rober (Eds.). *International Relations: Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS) – Vol III*. Oxford: Eolss publishers, p.65-109, 2006.
- HUGHES, Christopher W. *Japan's Security Agenda: Military, Economic and Environmental Dimensions*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princenton: Princenton University Press, 1976.
- JONES, Richard Wyn. "Travel Without Maps": Thinking About Security After the Cold War. In: DAVIS, M.J. (Ed.). *Security Issues in the Post-Cold War World*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, p. 196-218.
- KATZENSTEIN, Peter J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996.
- KHONG, Yuen Foong. "Human security: A shotgun approach to alleviating human misery?", *Global Governance*, 7 (3), p. 213-236, 2001.
- LE BILLON, P. (ed.). *The geopolitics of resource wars: resource dependence, governance and violence*. London: Frank Cass, 2004.
- LONERGAN, S. C.. Water and conflict: Rhetoric and reality. In: DIEHL: F.; GLEDITSCH, N. P. (eds.). *Environmental Conflict*. Boulder: Westview, 2001, p.109-24.
- MCSWEENEY, Bill. *Security, Identity and Interests: A sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MEARSHEIMER, J. J. . "E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On", *International Relations*, 19 (2), p. 139-152, 2005.



MESSARI, Nizar. Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?. In: GÓMEZ, José Maria. (Org.). *América Latina y El (Des)orden Neoliberal - Hegemonia, Contra hegemonia, Perspectivas*. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 131-149.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MUNSTER, R. Van. *Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror*. Political Science Publications 10/2005. Odense: University of Southern Denmark, 2005.

NALBANDOV, R. *Foreign Interventions in Ethnic Conflicts*. Surrey: Ashgate, 2009.

NEWMAN, Edward. "Human security and constructivism", *International Studies Perspectives*, 2(3): 239–251, 2001.

NIVA, Steve. "Contested Sovereignties and Postcolonial Insecurities in the Middle East". In: Weldes *et al.* (eds.) *Cultures of Insecurity*, 1999, p. 147–72.

PAIVA, Iure. *As dimensões militares, ambientais e econômicas da segurança energética: análise a partir dos desafios e oportunidades do Brasil no contexto internacional*. Tese de Doutorado (Programa Pós-Graduação em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas-SP, 2015.

PETERS, Susanne. Coercive western energy security strategies: "resource wars" as a new threat to global security, *Geopolitics*, 9 (1), 2004, p. 187-212.

PRICE, Richard. "A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo", *International Organization*, 49:1, 73–103, 1995.

RAHMAN, Chris. *Concepts of Maritime Security: A strategic perspective on alternative visions for good order and security at sea, with policy implications for New Zealand*. The Centre for Strategic Studies: New Zealand, Discussion Paper 07/09, 2009.

REUS-SMIT, Christian. Constructivism. In: BURCHILL, S. et al. (Eds.) *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 188-212.

ROE, Paul. Societal Dimension of Global Security. In: BILGIN:et al. (ed.). *Global Security and International Political Economy – V. I*. Paris: EOLSS, 2010, p. 113-132.

\_\_\_\_\_. *Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma*. London: Routledge, 2005.

RUDZIT, Gunther. "O debate teórico em segurança internacional - Mudanças frente ao terrorismo?", *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005, p. 297-323.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. "Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise", *Rev. Bras. Polít. Int.*, 53 (1), 2010, p. 5-24.

SALEH, Alam. Broadening the Concept of Security: Identity and Societal Security. *Geopolitics Quarterly*, 6 (4), 2010, p. 228-241.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. ""Defesa" ou "segurança"?: reflexões em torno de conceitos e ideologias". *Contexto int.*, 33 (2), 2011, p. 407-433.



\_\_\_\_. "Defence and Security". In: RESDAL. *A Comparative Atlas of Defence in Latin America*, Buenos Aires: RESDAL, 2008.

SCOTT, Joan W. "'Experience'", In: BUTLER, Judith; SCOTT, Joan W., *Feminists Theorize the Political*, London: Routledge, 1992, 22–40.

SHINODA, Hideaki. The Concept of Human Security: Historical and Theoretical Implications. In: SHINODA, H.; JEONG, W. H. (eds.). *Conflict and Human Security*. IPSHU English Research Report Series 19. Institute for Peace Science, Hiroshima University, 2004, p. 5-22.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional*. v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jul. 2003.

THEILER, T. Societal Security. In: CAVELTY, M. D.; MAUER, V. *The Routledge Handbook of Security Routledge Handbooks*. New York: Routledge, 2010, p. 105-114.

THOMAS, Caroline. Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links, *Third World Quarterly*, 22 (2), 2001, p. 159-175.

THOMAS, Ward. "Norms and Security: The Case of International Assassination", *International Security*, 25:1, 2000, p. 105–33.

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

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

VILLA, Rafael Duarte; REIS, Rossana Rocha. "A Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Um Balanço da Teoria Tradicional e das Novas Agendas de Pesquisa", *BIB*, São Paulo, n° 62, 2o semestre, 2006, p. 19-51.

WÆVER, Ole. "Securitization and Desecuritization". In: BUZAN, Barry & HANSEN, Lene (Ed.). *International Security*. Los Angeles: Sage, Volume III, 2007, p. 66-98.

WÆVER, Ole; BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.

WALKER, Peter, MAXWELL, Daniel G. *Shaping the Humanitarian World* (Global Institutions). Oxon, New York: Routledge, 2008.

WALKER, R. B. J. Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics. In: BUZAN, B. & HANSEN, L. (Ed.). *International Security*. Los Angeles: Sage, V. III, 2007, p. 146-166.

WALT, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, 35 (2), 1991, p. 211-239.

WALTZ, K. N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WEBER, Cynthia. "Performative States", *Millennium*, 27:1, 1998, p. 77–95.



WILLIAMS, Paul D. (ed.). *Security Studies: an introduction*. New York: Routledge, 2008.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, 67 (4), Dec. 1952, p. 481-502.

**Recebido em 26 de janeiro de 2017.**

**Aceito em 31 de Agosto de 2017.**



## **COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA SEGURANÇA ALIMENTAR: INFLUÊNCIAS DO CENTRO DE EXCELÊNCIA DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS NAS RELAÇÕES BRASIL – ÁFRICA**

**BRUNO VALIM MAGALHÃES**

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília  
Pesquisador Associado do Grupo de Pesquisa em Regimes Jurídicos do Direito Alimentar  
Assistente de Programa do Centro de Excelência contra a Fome

**CHRISTIANI AMARAL BUANI**

Doutora em Direito Internacional pelo Centro Universitário de Brasília  
Pesquisadora Associada do Grupo de Pesquisa em Regimes Jurídicos do Direito Alimentar  
Chefe de Programa do Centro de Excelência contra a Fome

**RESUMO:** Este artigo avalia a cooperação Sul-Sul entre Brasil e África Ocidental sob a ótica das parcerias para o desenvolvimento e da erradicação da fome da Agenda 2030. Para tal, analisou-se a ligação da política exterior do Brasil à experiência brasileira no combate à fome por meio do componente de alimentação escolar da estratégia Fome Zero. Foram aplicados modelos de teoria da mudança e de *path-dependence* em três estudos de caso (Senegal, Togo e Gâmbia). Com isso, estimou-se que a cooperação no combate à fome foi positivamente complementada pelas ações do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos. Essa adição traduz-se como uma aproximação suplementar diplomática entre o Brasil e aqueles países em relação à cooperação Sul-Sul impulsionada pelas agências do governo brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias para o Desenvolvimento Brasil-África; Cooperação Sul-Sul Trilateral; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

## **SOUTH-SOUTH COOPERATION FOR FOOD SECURITY: INFLUENCES OF THE WORLD FOOD PROGRAMME CENTRE OF EXCELLENCE ON BRAZIL – AFRICA RELATIONS**

**ABSTRACT:** We evaluated the South-South cooperation between Brazil and Western Africa from the Agenda 2030 perspective of partnerships for development, and zero hunger objectives. Applying a theory of change and a path-dependent model to three case studies (Senegal, Togo, and the Gambia), we analyzed the Brazilian experience in fighting hunger through its Zero Hunger strategy's school feeding component. Illustrating its connection to Brazil's foreign policy, we estimated that the cooperation in fighting hunger was positively complemented by the actions of the World Food Programme Centre of Excellence. That connection was translated as an additional diplomatic rapprochement impact between Brazil and those countries in relation to Brazilian South-South cooperation agents.





**KEYWORDS:** Brazil-Africa Partnerships for Development; Trilateral South-South Cooperation; Sustainable Development Goals

## **INTRODUÇÃO**

Ao prescrever a Erradicação da Fome e as Parcerias pelas Metas como dois dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas—ODS, em 2015, incentivaram-se espaços para a ampliação dos esforços para a cooperação internacional e para o intercâmbio entre setores das diversas regiões do mundo. O objetivo de Erradicar a Fome acarreta aumentar o investimento e o reforço da cooperação internacional para atingir e manter segurança alimentar e nutricional. Esses investimentos focam-se, principalmente, em infraestruturas rurais, programas e políticas sociais que visem prover tal garantia para um desenvolvimento sustentável.

Por segurança alimentar e nutricional, as Nações Unidas entendem que as pessoas estão seguras quando têm, em todos os momentos, acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para manter uma vida saudável e ativa. Analistas sintetizam a combinação de três elementos principais para atingir tal garantia: i) a disponibilidade: alimentos devem estar ofertados em quantidades suficientes e de forma consistente; ii) o acesso: as pessoas devem ser capazes de adquirir regularmente quantidades adequadas de alimentos, por meio de compra, produção caseira, troca, ajuda ou assistência alimentar; iii) a utilização: os alimentos consumidos devem ter um impacto nutricional e sanitário positivo nas pessoas (WFP, 2013).

Nesse sentido, como uma porta de entrada daquela garantia, a alimentação escolar é uma iniciativa buscada pelos países em desenvolvimento (WFP, 2013) para atingir progresso sustentável em seus indicadores de segurança alimentar. Adicionalmente, os programas de alimentação escolar podem proporcionar impactos de natureza multisetorial. Por exemplo, o incremento de indicadores educacionais e de saúde dos escolares e suas famílias (UNESCO, 1999). Outro efeito complementar implica na promoção do



aumento da capacidade de produção agrícola nos países de menor desenvolvimento relativo (IPC-IG, WFP, 2013).

O elemento de produção agrícola da alimentação escolar é promovido quando ele é dotado do componente de aquisição local de alimentos. Esse ponto pode impactar positivamente a rede de produção e a economia locais pelo crescimento inclusivo do produtor local e familiar (SABATES-WHEELER, 2010). Isso promove, marginalmente, o fomento de coesão social pelo incremento do capital humano rural (DEBERTIN, GOETZ, 2013). Finalmente, estimulando, a partir do médio prazo, o desenvolvimento social de forma abrangente (BUANI, 2014).

Tais conexões ocorrem porque garantir a segurança alimentar requer políticas que trabalhem, na maioria das vezes, na ausência de mercados eficazes. Isso incentiva um papel dominante para redes de proteção social como os agentes de reestruturação de economia locais em um primeiro momento (IPC-IG, WFP, 2013). A substituição de *commodities* alimentares importadas ou provindas de outras regiões de um país pelas produzidas localmente pode levar a uma reestruturação da oferta e da demanda. Isso acontece pelo impacto positivo em economias locais por meio de multiplicadores de renda e de diminuição em *gaps* e taxas de pobreza.

Tal substituição promove que alimentos de uma economia local estruturada tornem-se uma via atraente. Por meio disso, pode-se lançar um processo de transformação da agricultura, sobretudo a familiar, de forma sustentável (SUMBERG, SABATES-WHEELER, 2011). Esses fatores da melhoria da educação e do crescimento inclusivo podem ser catalisados no Sul Global pelo combate à fome e impulsionados pela cooperação Sul-Sul. Essa suposição liga-se com o mandato do objeto de estudo deste artigo: o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas. Isso porque se argumenta aqui que ele torna possíveis e mais fortes os ODS enquadrados aqui—Erradicação da Fome e Parceiras pelas Metas.

Especificamente, o objetivo das Parcerias, como definido pelas Nações Unidas em 2015, foca-se na cooperação para o desenvolvimento. Conceitualmente, essa ação pode ser entendida como um conjunto diverso de relações, práticas e experiências (LIMA, 2007). Por meio dela, Estados,



organizações internacionais e atores não governamentais articulam-se em um conjunto de normas difundidas bilateralmente ou trilateralmente. Somado a isso, tem-se a avaliação de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias pode tornar-se uma solução desejável às contradições e às desigualdades inerentes às bases econômicas da economia global contemporânea (MILANI, 2008).

Entretanto, sabe-se que não é fácil aplicar experiências nacionais por Estados terceiros pela dificuldade de transposições automatizadas entre ambientes de realidades sociais distintas (FONSECA, 2012). Pois, se os países de menor desenvolvimento fossem capazes de simplesmente emular o conjunto de experiências que outras nações já acumularam, seu próprio grau de desenvolvimento se elevaria de forma rápida (EVANS, 2004). Dessa forma, a efetividade da aplicação das ideias alheias implica em socialização conjunta das experiências para que elas possam ser adaptadas a cada contexto social (FONSECA, 2012). Isso evita que haja mimetismo<sup>1</sup>, o que dificulta a capacidade para implementação de políticas sustentáveis (ANDREWS et al., 2016). Assim, não existe pacote fechado ou fórmula pronta a serem aplicados genericamente (MARCONDES, DE BRYUN, 2015).

Nessa perspectiva, para que a cooperação ao desenvolvimento seja eficaz, prioriza-se a construção das capacidades nacionais e a garantia de apropriação da experiência pelos países beneficiários por meio de mudanças via aprendizado (MILANI, 2008). Dessa forma, a transferência de uma experiência de uma política pública no âmbito internacional pode ser tratada como uma variável dependente ou independente. Ou seja, pode-se: i) escolher explicar o processo que o objeto de estudo deste artigo promove, ou ii) usar a transferência para explicar resultados políticos específicos (DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Essa dupla opção ocorre quando se tem que um evento cooperativo é capaz de gerar uma proposição de mudança que se reproduz ao longo do tempo. Isso leva à sugestão de que a permanência do novo nível cooperativo, por reforço do evento da mudança para Erradicação da Fome, seja incluída no

---

<sup>1</sup> Reprodução automática e idêntica de estruturas formais de governança e de mecanismos de políticas públicas encontradas em países desenvolvidos e emergentes, mas com pouca função factual em Estados de menor desenvolvimento relativo (ANDREWS et al., 2016).



objetivo dessa própria cooperação (LEWIN, 1947). Assim, tem-se que a política pública em relação à cooperação para a erradicação da fome possa ser tanto o processo quanto sua causa.

Como exemplo, desde os anos 1990, há um consenso no Brasil de que uma das barreiras ao acesso a alimentos é a falta de renda (IPEA, 2011) e que a alimentação escolar, por sua abrangência e impacto, é a porta de entrada para ações em segurança alimentar (DEVEREUX, 2012; PMA, 2016). Por essa razão, um dos pilares de erradicação da fome no Brasil, dentro da atual estratégia Fome Zero, é o de estabilizar a segurança de renda. Por isso, para determinados fins metodológicos, alguns programas de desenvolvimento social podem ter efeitos pontuais de transferência de renda, como o Programa de Aquisição de Alimentos–PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar–PNAE (MDS, 2005; SUMBERG, SABATES-WHEELER, 2011).

Enquanto isso, na África Ocidental constata-se que, para além da falta de renda, um elemento adicional à insegurança alimentar é a própria capacidade de produção e disponibilização de alimentos. Com isso, a demanda africana exige uma estratégia de segurança alimentar específica, envolvendo proteção social e desenvolvimento social intersetorial e interministerial e não apenas uma transferência de práticas em forma de pacotes fechados (DEVEREUX, 2012).

Para isso, percebe-se no Brasil um *link* profícuo entre proteção social e desenvolvimento pelas políticas integradas de segurança alimentar e inclusão econômica. Soma-se a isso a busca brasileira por maior ativismo global e vê-se, desde 2003, com o governo Lula (VAZ, INOUE, 2012), maior inserção do país na África (CERVO, 2008; SARAIVA, 2012) catalisada pela promoção das Nações Unidas da cooperação Sul-Sul.

Ademais, a posição semiperiférica do Brasil no sistema mundial incrementa acentuadamente a capacidade de Brasília de dialogar com a realidade de países de mais baixa emergência. Isso é devido à existência concomitante e legitimadora do diálogo de: i) conhecimento e vivência em próprio território brasileiro de conjunturas e estruturas de baixo desenvolvimento da periferia sistêmica; com ii) da detenção de ferramentas incrementadas de cooperação (WALLERSTEIN, 1996) e desenho de redes de proteção social



próprias de economias mais desenvolvidas e capazes de serem compartilhadas (CIRILO, NOGUEIRA, SOARES, 2016).

Complementarmente, é importante destacar que o sistema Nações Unidas, a partir da experiência brasileira, também incluiu a adoção dessa perspectiva de “fome zero” para uma escala global. Assim, hoje, esse termo não é exclusivo ao Brasil. A expressão “fome zero” onusiana tem seu primeiro esboço na Conferência do Milênio de 2000, a qual instituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio–ODM. Em 2000 a primeira meta dos ODM era a de reduzir a fome e a pobreza extrema até 2015 à metade.

Contudo, alguns países, como o Brasil, avançaram na luta contra a fome global para além dessa redução à metade. Dado isso, em 2012, a ONU começa a aprofundar a meta do de 2000 ao promover o “Desafio Fome Zero”. Isso ocorre por influência do Brasil no PMA e na FAO (FAO, 2014). Assim, da diminuição da fome pela metade, a meta começa a avançar para erradicação de toda a fome. Consecutivamente, isso se transforma, em 2015, no segundo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. Salienta-se que esse movimento internacional é relevante para a análise da consonância dos desenvolvimentos brasileiros com os globais.

É nesse cenário em que se soma o objeto de estudo deste artigo: o Centro de Excelência contra a Fome do PMA. Esse centro foi promovido pelo governo brasileiro e pelas Nações Unidas em 2011 para concentrar, institucionalizar e reproduzir ações cooperativas de componentes do Fome Zero brasileiro que ocorriam entre a Agência Brasileira de Cooperação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Programa Mundial de Alimentos. A promoção da cooperação brasileira por meio do Centro não substitui as ações de nenhum dos órgãos brasileiros. Ao contrário, o Centro busca complementá-las. Isso porque ele pode potencializá-las por ser um ente de mandato global e especializado no processo cooperativo Sul-Sul específico de promoção da segurança alimentar e nutricional (FRAUNDORFER, 2013). Isso se dá por meio de seminários internacionais; comunidades de práticas; *networking* entre *policymakers* brasileiros e estrangeiros; treinamentos e visitas de campo no Brasil e em outros países; e criação de plataformas de conhecimento (CIRILO, NOGUEIRA, SOARES, 2016).



Desenhados o tema e o objeto, apresenta-se a hipótese de que o Centro de Excelência contra a Fome tem um impacto positivo na socialização do combate à fome na África Ocidental e aumenta a aproximação entre Brasil e aquela região africana por meio da complementação da cooperação Sul-Sul brasileira. Buscou-se a comprovação disso ao estimar-se o protagonismo do Centro no combate à fome no oeste africano pela influência em programas focados em alimentação escolar.

Antes de marcar os objetivos específicos, é importante salientar que o roteiro de pesquisa utilizado foi uma combinação de avaliação de impacto e de extração de conhecimento das ações do Centro de Excelência contra a Fome do PMA, de 2012 a 2015, em conjunção com a política exterior do Brasil para a África no geral, de 2003 a 2015. A combinação de avaliação com extração mostrou-se interessante à estimativa atingida. Para tal, seguiu-se os pressupostos de manuais metodológicos de avaliação de projetos internacionais (ACF, 2010; 2011).

Segundo esses manuais, se um sistema de avaliação de impactos é orientado para a aprendizagem, tende-se a ver um maior foco em dados qualitativos. Com isso, documenta-se a aprendizagem e avalia-se a forma como ela tem sido aplicada ao trabalho atual e como ela pode ser aplicada no futuro. Já a extração do conhecimento é projetada para garantir que a experiência não se limite à organização, mas sirva à comunidade. Isso incentiva um movimento de partilha de conhecimentos, o que confere um aspecto participativo à sua conduta.

O desenvolvimento de novos projetos ou as condutas de novas ações são facilitadas pela preservação e transmissão da experiência adquirida. Essa é a justificativa desta pesquisa em si e uma das razões pelas quais, além dos planos de ação, tem-se um *survey* respondido pelos agentes executores/promotores da alimentação escolar nos governos nacionais de dois<sup>2</sup> dos três estudos de caso, atrelando-se à busca de evidências específicas.

---

<sup>2</sup> Este artigo faz parte de uma investigação mais ampla sobre as influências da CSS brasileira por meio do Centro de Excelência para diversas regiões da África. Por razões alheias ao controle dos pesquisadores, os interlocutores do Gâmbia não responderam em tempo hábil para confecção e revisão deste estudo na data de submissão (ago. 2016).



Assim, fecha-se a introdução, com a explicitação de que o trabalho teve como objetivos específicos: i) a descrição das teorias sociais, de cooperação e de mudança e das ferramentas a serem aplicadas; ii) um sequenciamento avaliativo histórico *path-dependent* a partir de um *desk research* das políticas públicas do Brasil e do Centro de Excelência; iii) finalmente, a respectiva estimativa da impactos no combate à fome na África e na política exterior do Brasil com essa região por meio de três estudos de caso na África Ocidental: Gâmbia, Senegal e Togo; complementados com ferramentas quantitativas na forma de questionários sobre a percepção dos impactos a representantes africanos desses três países.

### **O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS**

Em paralelo com abordagens construtivistas e sociais das Relações Internacionais, enquadra-se teoricamente as instituições na reprodução das Parcerias pelas Metas e a continuação do aprendizado da qual depende da integração social entre Brasil e África a partir do combate à fome. Por integração, salienta-se que se pode entendê-la como uma interação comunicativa (DEUTSCH, 1974). Isso é pautado na construção de confiança mútua (WARWICK, 1973), o que é importante aos relacionamentos com a África devido aos resquícios do colonialismo (SARAIVA, 2012). Ao adotar-se que aprendizado não é só transferência de conhecimento, demanda-se, teoricamente, sua sustentabilidade por estruturas reprodutivas (WARWICK, 1973), ou também trabalhadas como autorreforço (DEUTSCH, 1974).

As instituições internacionais entram hipoteticamente no processo nesse ponto, por reforçar o mandato do Centro de Excelência como instrumento de promoção de conhecimentos mútuos. A abordagem construtivista é válida aqui por comensurar diversas visões complementares de teorias sociais. Isso porque, pode-se tomar que o princípio ordenador das relações internacionais<sup>3</sup> depende das percepções que os atores detêm uns dos outros ou das ideias

---

<sup>3</sup> Princípio aqui entendido por distribuição de poder e interesses entre os Estados.



compartilhadas que constituem suas identidades e interesses aos olhos uns dos outros.

Nesse sentido, uma das teses centrais que Alexander Wendt (2005) traz é a de que o significado dessa distribuição de poder e interesses no nível sistêmico internacional é constituído por “ideias compartilhadas”, derivadas de aprendizado coletivo, as quais compõem normas e instituições, como o Centro de Excelência. A centralidade do conhecimento compartilhado entre os Estados no construtivismo surge de duas suposições fundamentais para o teórico: i) que as estruturas de associação humana são determinadas principalmente por ideias compartilhadas e não por forças materiais; e ii) que as identidades e os interesses dos atores intencionais são construídos por essas ideias compartilhadas ao invés de causas naturais.

Por isso, pode-se tomar que instituições são capazes de reproduzir e reforçar a integração por meio da cooperação de aprendizado e conhecimento (WARWICK, 1973; DEUTSCH, 1974). Teoricamente, isso pode avançar ao ponto de modificar os comportamentos dos atores envolvidos em um determinado enquadramento histórico-processual (KOWERT, LEGRO, 1996), aproximando-os. Como é o caso da hipótese aqui posta a teste.

Quando se toma que muitos participantes de interações em instituições internacionais são *policymakers*, os impactos dessa socialização atingem as políticas externas e domésticas dos Estados originários desses indivíduos (WARWICK, 1973; DEUTSCH, 1974). Por isso, tomou-se o Centro de Excelência como uma variável interveniente na relação que parte das políticas sociais e dos órgãos governamentais brasileiros.

## **SEQUÊNCIAS AVALIATIVAS DA COOPERAÇÃO PARA O COMBATE À FOME**

Esta seção ilustra o roteiro da pesquisa, coordenando-se uma teoria da mudança com o ferramental *path-dependent* da Ciência Política. Por esse método, explica James Mahoney (2001), implica-se que: i) certas “condições antecedentes” engatilham ii) uma inflexão, ou uma “conjuntura crítica”. Consecutivamente, iii) essa inflexão impulsiona um “legado da mudança”. Tal





legado pode levar a dois momentos possivelmente complementares: a) a uma “sequência de autorreforço” de retornos positivos que se institucionaliza pela “persistência estrutural” de uma resposta particular selecionada pelos *policymakers* no evento da mudança, gerando um produto e um resultado específicos. E/ou pode levar b) a uma “sequência reprodutiva” do evento da mudança. Essa reprodução sustenta o processo da inflexão em si, gerando uma série de outras mudanças, produtos e resultados ao longo do tempo. Entende-se que a lógica de uma teoria da mudança segue esse nexo da “sequência reprodutiva”.

Assim, em complementação ao *path-dependence*, tem-se a sugestão de uma teoria da mudança para esta análise. Essa pode ser estruturada para apoiar uma determinada intervenção de um legado gerado por um antecedente à inflexão crítica (VOGEL, 2012). Nesse enquadramento, buscou-se localizar os objetivos e as atividades que podem ser identificados e planejados em detalhes e com antecedência ou que evoluem e adaptam-se às questões e às decisões tomadas pelos parceiros e outras partes interessadas em um determinado processo.

Algumas vezes o termo teoria da mudança é utilizado no sentido genérico para referir-se a qualquer versão presente de um processo que se estende ao longo de um hiato temporal, incluindo uma série de resultados que se sequenciam não linearmente em função de uma série de caixas de insumos, atividades, produtos, resultados e objetivos. Esses geram os impactos concomitantes ao legado da conjuntura crítica.

Finalmente, ao buscar-se complementar os dois enquadramentos, quis-se evidenciar metodologicamente que há mudanças nas relações políticas internacionais. Sendo elas, então, dinâmicas e complexas (ADLER, 2005) e não deterministas e behavioristas (WALTZ, 2001). Relembrando a tese social de Wendt (2005), isso reforça a concepção construtivista das Relações Internacionais de que as relações sociais, por armarem-se como sistemas complexos e sistemas dinâmicos, compõem um conjunto de partes conectadas por alguma forma de inter-relação entre elas (WENDT, 2005; ADLER, 2005).

Para caracterizar um sistema que é complexo, faz-se necessário não somente conhecer as partes, mas também os modos de relação, correlação e



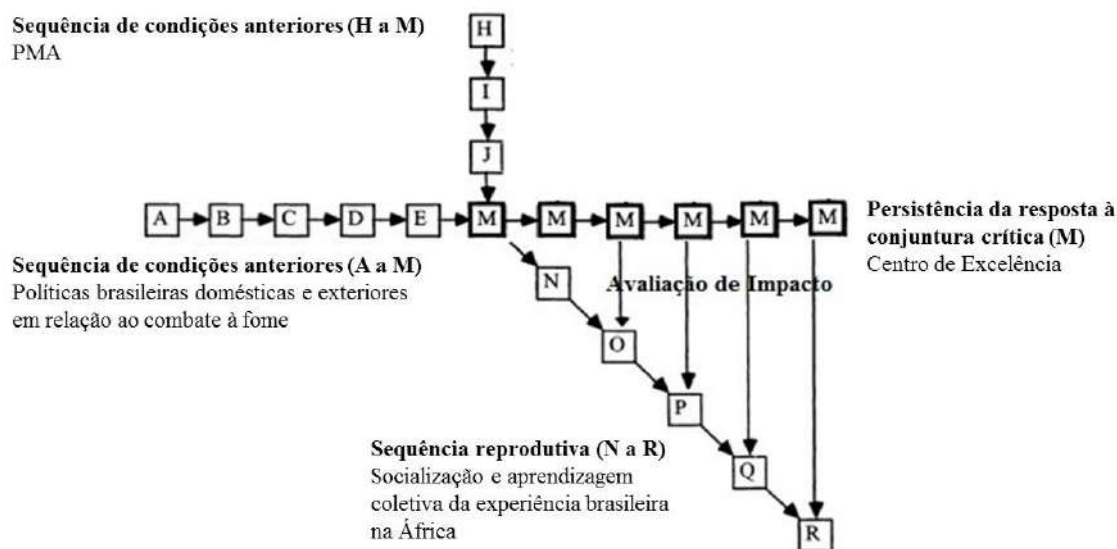
impacto entre elas. Essas frações, conectadas por uma rede de relações, geram, em conjunto, uma unidade coletiva de análise (CUDWORTH, HOBDEN, 2010). Dessa forma, quando uma ou mais variáveis dependentes necessitam seguir certa referência ao longo do tempo, um controlador pode manipular as entradas das variáveis independentes do sistema dinâmico para obter uma cadeia isolada desejada nas saídas deste sistema, partindo da lógica teoria da mudança. Fundamenta-se, assim, a dualidade “reativa/reprodutiva” apresentada há pouco e justifica-se como se coordenou, neste estudo, apenas as variáveis independentes da política doméstica e exterior brasileiras e das ações do PMA; posteriormente intermediadas pelo Centro de Excelência e a variável dependente referente à avaliação do combate à fome.

Isso evita a seleção na dependente e de seus casos de caso, o que poderia enviesar o trabalho (COLLIER, COLLIER, 2002). Dessa forma, na tentativa de ligar uma construção linear com uma não linear, foi preciso aplicar o controle dos *inputs* da teoria da mudança. Isso permitiu a covariação de uma das variáveis mensuráveis em uma escala contínua. Para tal, escolheu-se aqui as instituições internacionais, por serem a referência principal deste artigo e terem suas ações estruturais persistentes em uma reta real de um legado reativo *path-dependent*. Especificamente, o Centro de Excelência.

Assim, controlou-se para cima o grau de exponencialidade do efeito catalisador das instituições internacionais, aproximando-se parte da teoria da mudança a uma expressão linear. Isso possibilitou que se coviasse e integrasse graficamente as duas funções teóricas, como proposto quando se cita a integração social Brasil-África. Isso também permitiu que se estimasse qualitativamente as relações Brasil-África em matéria de impactos de políticas de combate à fome a partir da área do triângulo de impacto abaixo do gráfico da combinação das sequências de condições antecedentes (a linha da conjuntura crítica–M) em relação à sequência reprodutiva, sem causar estiramentos conceituais (ACF, 2011). Assim, foi proposto um modelo como proposto na Figura 1.



Figura 1. Diagrama da teoria da mudança em *path-dependence*



Fonte: Elaborada pelos próprios autores

O diagrama foi desenvolvido a partir das concepções de Ruth e David Collier (2002) e dele explica-se o significado das letras maiúsculas como as variáveis e seus respectivos indicadores. Cabe salientar que cada sequência descrita abaixo fez parte do *desk research* e dos estudos de caso e a conclusão final deste trabalho é a avaliação de impacto da integral da sequência de persistência estrutural em relação à sequência reprodutiva.

### Lista 1. Variáveis e indicadores das sequências da Figura 1 examinados

#### Sequência de Condições Anteriores 1. Políticas doméstica e exterior brasileiras – A a M

- A. Criação de novas políticas de combate à fome e de segurança alimentar no Brasil;
- B. Institucionalização da cooperação Sul-Sul em agências do governo brasileiro;
- C. Promoção e disseminação de mensagens políticas em suporte a políticas de alimentação escolar e de segurança alimentar como parte da política exterior e em instituições internacionais;
- D. Compartilhamento da experiência brasileira por meio de parcerias e ações de Cooperação Sul-Sul no Sistema ONU
- E. Produtos:
  - i. Reconhecimento por parte do PMA do trabalho do Brasil no combate à fome



- ii. Brasil se transforma em importante *stakeholder* do PMA
  - iii. Criação e ações do Centro de Excelência contra a Fome
- M. Resultado: compor insumos do Centro de Excelência no combate à fome na África: Centro de Excelência.

Sequência de Condições Anteriores 2. PMA - H a M

- H. Insumos do PMA e inflexão no combate à fome e de segurança alimentar: de assistencialismo à estruturação;
- I. Insumos de cooperação Sul-Sul trilateral e incentivo à aproximação com *stakeholders* e atores demandantes do sul global;
- J. Atividades e parcerias para desenvolvimento de alimentação escolar e de segurança alimentar do Brasil;
- M. Resultado: criação do Centro de Excelência.

Persistência da resposta à conjuntura crítica – Centro de Excelência e suas ações de multiplicação da experiência brasileira – opção selecionada M

Teoria da Mudança na Sequência Reprodutiva. Socialização e aprendizagem coletiva da experiência brasileira na África – N a R

- M. Insumos brasileiros do Centro de Excelência para a África para os casos do Gâmbia, Senegal e Togo;
- N. Atividades:
  - i. Promoção, aconselhamento político, treinamento e acompanhamento em suporte às políticas de alimentação escolar e segurança alimentar;
  - ii. Disseminação de mensagens políticas de alto nível;
  - iii. Organização e facilitação de aprendizado sobre soluções de alimentação escolar;
- O. Produtos:
  - i. Parcerias desenvolvidas para Alimentação Escolar e segurança alimentar envolvendo o Brasil em âmbito de cooperação Sul-Sul trilateral ;
  - ii. Desenvolvimento de planos de ação nacionais para suporte de desenvolvimentos de programas de alimentação escolar e de segurança alimentar;
- P. Resultados:
  - i. Desenvolvimento de partilha de estruturas conhecimento por meio de transações e aprendizado social institucionalizado que persiste no tempo;
  - ii. Adensamento das relações e novas interpretações entre Brasil e África;
- Q. Objetivos específicos em direção à transição para implementação de programas nacionais de alimentação escolar e de segurança alimentar;
- R. Objetivos de desenvolvimento:
  - i. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2: Fome Zero (considerado um tipo ideal, não está sob análise).

Fonte: Elaborada pelos autores

Esclarece-se que essas variáveis foram desenvolvidas a partir do *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul* da Agência Brasileira de Cooperação (2013) e que seu um ferramental de *Igoframe* e matriz foram derivados do *Food security and livelihoods monitoring and evaluation guidelines*, da ONG Action contre la faim–ACF (2010; 2011). Essa combinação pautou a forma com que os indicadores seriam verificados neste estudo, sendo apenas adaptados ao intercâmbio brasileiro-africano a partir dos critérios da *Análise dos indicadores*



*de Segurança Alimentar e Nutricional* do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2014). Salienta-se que aqui se buscou apenas encontrá-las, e não as medir, nos estudos de caso propostos como meio de validação empírica da hipótese testada.

## **O COMBATE À FOME NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO CENTRO DE EXCELÊNCIA**

Para avaliar as ações do Centro de Excelência na multiplicação da experiência brasileira em segurança alimentar por meio da alimentação escolar na região ocidental da África, esta seção apresenta a revisão de literatura sobre a construção e as características mais recentes da expertise do Brasil na temática. Avaliou-se isso em se aplicando o modelo teórico, há pouco apresentado, a uma revisão de literatura temática e a relatórios e balanços públicos do PMA, do Centro de Excelência e do Itamaraty, citados o longo do texto.

Nessa seara, localizou-se que um movimento que marca o começo de uma inflexão crítica e de institucionalização do combate à fome no Brasil aconteceu ainda durante as perturbações econômicas dos anos 1990 com a Companhia Nacional de Abastecimento–CONAB. O foco dessa companhia é o de coordenar as diversas instituições e estruturas públicas relacionadas ao estoque e ao abastecimento alimentar. Outra ação de institucionalização foi, em 1993, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional–CONSEA.

O Conselho é um órgão misto de governo e sociedade civil criado em simultâneo com o lançamento de uma Política de Segurança Alimentar e um Plano Nacional de combate à Fome e à Miséria, supondo novas abordagens para o desafio multidimensional da luta contra a fome (BURLANDY, 2003; VASCONCELOS, 2005). A partir deles, comitês locais foram constituídos por membros da comunidade, sendo as principais conquistas disso a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, e o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional–FBSAN, em 1998 (VASCONCELOS, 2005).



A estratégia Fome Zero, nessa seara, pode ser teorizada, então, como resposta positiva e parte do legado daquele movimento de inflexão dos anos 1990. Com a posse do presidente Lula, em 2003, a estratégia foi lançada nacionalmente, sendo a ponta de lança daquele mandato presidencial. Seu objetivo é o de fazer cumprir o direito humano à alimentação adequada, consolidando a reivindicação da sociedade civil para uma abordagem baseada em direitos e criação de estruturas para além do assistencialismo. Esses pontos verificam avanços no começo da sequência de condições anteriores—criação de novas políticas de combate à fome e de segurança alimentar no Brasil; conformando-se como início dos insumos da política doméstica brasileira de desenvolvimento da erradicação da fome.

Nessa construção, o Brasil institucionalizou, em 2006, essas prioridades na forma da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional—LOSAN, a qual embasa o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional—SISAN. O Sistema possui o objetivo de assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada à população brasileira, unindo sob sua cobertura, o CONSEA, a Política e o Plano nacionais de segurança alimentar e combate à fome, uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional—CAISAN, além da participação de diversos *stakeholders* do setor privado.

Posteriormente, em 2009, o PNAE tem sua lei aprovada como persistência dessa estruturação. Importante lembrar que a alimentação escolar no Brasil tem sua origem na década de 1940. Entretanto, à época, não foi possível concretizá-la como programa universal por indisponibilidade de recursos financeiros. Na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*. É nele que, pela primeira vez, estrutura-se um programa de alimentação escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Avanços ocorreram entre os anos 1960 e 1990. Contudo, é só em 2009 que houve a extensão universal do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive à alfabetização de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do Programa sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.



Assim, reconhecendo a alimentação como direito fundamental e universal, o Estado brasileiro tem promovido de forma sistemática o reforço de seu compromisso com as atividades que têm como fim a garantia da segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável da população. Esse esforço é ferramenta importante à institucionalização estruturante da assistência humanitária internacional brasileira. Isso é referente aos pontos da Lista 1 que vão da institucionalização da cooperação Sul-Sul em agências do governo brasileiro; passando por sua promoção e disseminação; seu compartilhamento; e chegando ao reconhecimento por parte do PMA do trabalho do Brasil, resultando em composição de insumos ao Centro de Excelência no combate à fome na África.

Demonstrada a construção institucionalizada do combate à fome no Brasil ao longo do tempo, foca-se agora na avaliação de que essa construção jurídico-política garante a constituição das ações brasileiras dentro de uma visão de desenvolvimento socioeconômico durável. Por exemplo, o PNAE, como um dos componentes do Fome Zero, ao fazer uso obrigatório da lógica do PAA para cumprir seus objetivos, incentiva toda uma cadeia produtiva sustentável ao promover assistência técnica e social à agricultura familiar para que este setor aprenda gradualmente a produzir para o mercado privado (FRAUNDORFER, 2013).

A conjunção dessas políticas e estratégias sustentáveis e ligadas de forma interministerial e conectadas em seus objetivos e ações ao longo do tempo, demonstra que o combate à fome de forma sustentável pode ser estimado como política de Estado brasileira, não apenas de um governo específico. Isso é importante nas sequências propostas, porque essa perspectiva brasileira é convergente a do PMA, que adota desde 2009 uma mudança de seu próprio paradigma. O PMA coloca, então, como objetivo de desenvolvimento, a estruturação dos países atendidos para atingir a fome zero, desestimulando ações apenas no campo do auxílio emergencial (WFP, 2016). Referindo-se, assim, aos momentos da Lista 1 de emparelhamento aos insumos do PMA e inflexão no combate à fome e de segurança alimentar; insumos de cooperação Sul-Sul trilateral e incentivo à aproximação com *stakeholders* e



atores demandantes do sul global; e parcerias para desenvolvimento de alimentação escolar e de segurança alimentar do Brasil.

Retomando as escolhas brasileiras, importante que se saliente que elas foram relacionadas às premissas internacionais do direito humano à alimentação adequada. Ao embasarem-se as políticas do Estado brasileiro no panorama dos direitos humanos, as políticas públicas transmutam-se, gradualmente, de programas de governo e passam a ser políticas e estratégias permanente do Estado também a partir de uma visão internacional (FRAUNDORFER, 2013).

Nesse contexto, se o direito à alimentação conforma-se em um dever do Estado e em um direito dos indivíduos e das populações, a política exterior é induzida no processo, por ser também uma política pública (MILANI, PINHEIRO, 2013). Tal conexão com a arena internacional política dá-se porque esse direito é reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Complementarmente, é estabelecido no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de 1992, o direito de toda pessoa a um nível adequado de alimentação e de estar protegida contra a fome. Finalmente, vê-se, em 2004, a importante contribuição do Brasil no tema quando aprovadas as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional no conselho da FAO (MRE, 2010).

Verifica-se também o paralelo positivo das da institucionalização da cooperação Sul-Sul em agências do governo brasileiro e a promoção e disseminação de mensagens políticas em suporte a políticas de alimentação escolar e de segurança alimentar como parte da política exterior e em instituições internacionais. Assim, o exitoso desenvolvimento do PNAE no contexto nacional do Fome Zero contribuiu para que a experiência brasileira começasse a chamar a atenção no cenário internacional, o que propiciou a procura crescente de projetos de cooperação na área de alimentação escolar. De acordo com balanços do Itamaraty (2010), a cooperação técnica na área de alimentação escolar, com o apoio do PMA, da FAO e da Agência Brasileira de Cooperação–ABC incrementou-se e viu-se ampliada na América Latina, África Ocidental e lusófona e no Oriente Médio.





Os incentivos dessas políticas coordenadas trilateralmente na forma de cooperação Sul-Sul, sobretudo com o PMA, derivam, então, dos resultados medidos pela Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2007. A experiência brasileira comprovou a redução de 82% do número de domicílios em situação de insegurança alimentar entre 2002 e 2013 (FAO, 2014). Assume-se que esses avanços relevantes contribuíram para que o Brasil houvesse atingido, antes da data limite estipulada pelas Nações Unidas, as metas fixadas nos Objetivos do Milênio e fosse retirado do mapa da fome da FAO em 2014.

Quais são, contudo, os *drivers* do Brasil para estabelecer uma cooperação Sul-Sul, acrescida do caráter trilateral e do componente em segurança alimentar com a África? Para responder a isso, deve-se ter em mente que um dos conceitos para cooperação trilateral<sup>4</sup> é a relação em que dois países ou um país e uma instituição internacional formam uma parceria para prestar assistência técnica a um país terceiro. Isso é um modelo crescente de cooperação técnica no mundo em desenvolvimento (ABDENUR, 2007).

Ademais, é relevante ter em consideração que a cooperação trilateral pode representar uma dimensão de uma rearticulação do poder como refletindo e produzindo uma geografia complexa de atores por meio do desenvolvimento e relações de poder. Isso, então, vai além dos dois eixos de desenvolvimento tradicionais Norte-Sul e Sul-Sul (McEWAN, MAWDSLEY, 2012). Assim, ultrapassando apenas capacidades materiais e adentrando novas construções sociais de poder e interesse. Novamente, isso retoma o sentido de Wendt (2005) para a distribuição de poder e interesses como constituída por “ideias compartilhadas”, derivadas da cooperação de aprendizado e conhecimento (WARWICK, 1973; DEUTSCH, 1974), as quais compõem normas e instituições, como o Centro de Excelência.

---

<sup>4</sup> Cooperação “triangular” e “trilateral” são frequentemente utilizadas como sinônimos. Contudo, há autores que defendam que haja uma distinção importante entre elas. Cooperação triangular poderia se referir ao apoio vindo do Norte à cooperação multilateral Sul-Sul de longa data e contínua por parceiros “tradicionais”, muitas vezes sob os auspícios da ONU. Já o governo brasileiro entende que “trilateral” implica em uma CSS em que o Brasil participe ativamente na coordenação política com a organização parceira por meio da ABC; por isso, escolhe-se esse termo neste artigo. Ver mais em: RHEE, H. (2011) *Promoting South–South Cooperation through Knowledge Exchange*, in KHARAS, H., MAKINO, K., JUNG, M. (eds) *Catalysing Development: A New Vision for Aid*, pp. 260–80. Washington, DC: Brookings Institute, 2011. MILANI, Carlos. *30 anos da Agência Brasileira de Cooperação*. Brasília: FUNAG, 2017.

Importante para os países emergentes, a cooperação trilateral é uma forma de multiplicar a cooperação Sul-Sul, com o apoio financeiro e técnico dos países doadores e de organismos internacionais. Isso acresce o volume de recursos e a escala geográfica, de atuação e dos campos temáticos dos projetos cooperativos (AYLLÓN, 2013). Dessa forma, analistas avaliam que a cooperação Sul-Sul trilateral favorece a disseminação de experiências nacionais, de políticas públicas exitosas e de práticas pragmáticas de desenvolvimento que são compartilhadas com países de menor desenvolvimento relativo (ABDENUR, 2007) como forma de promover a construção social de poder e interesse acima. Uma vez que a cooperação não é só um mecanismo ideal de solidariedade, por envolver custos ao prestador. A escolha do Brasil por segurança alimentar, como trazido, dá-se por seu respeitado sucesso como um conjunto de políticas públicas, e a aproximação com a África, pela demanda que seus Estados trouxeram ao Brasil por esse compartilhamento.

A literatura analisa que os acordos de cooperação trilateral brasileiros buscam oferecer soluções pragmáticas, sendo a cooperação trilateral uma tática para a promoção do Brasil dentro de uma estratégia mais ampla de relações exteriores (AYLLÓN, 2013) e do cumprimento de metas de desenvolvimento internacional (CERVO, 2008). A expansão da cooperação trilateral no âmbito Sul-Sul marca uma mudança tanto na configuração como na política das redes de cooperação internacional. Contudo, ela mantém-se atenta a algumas práticas tradicionais da política exterior brasileira (CERVO, BUENO, 2015), como o pragmatismo, solidarismo, busca por estreitamento cultural com países do Sul, liderança regional e *networking* global (ABDENUR, 2007).

Nessa esteira, o Brasil, ao receber atenção pela relevância de seus avanços, fortificou a ABC para receber propostas e liderar negociações de instrumentos, considerando as características da cooperação parceira, possibilitando a execução de atividades conjuntas baseadas nos princípios da cooperação Sul-Sul e identificando das expertises brasileiras que pudessem ser adaptadas e compartilhadas. Atendendo os elementos da Figura 1 referentes à sequência do compartilhamento da experiência brasileira por meio de parcerias e ações de cooperação Sul-Sul no Sistema ONU e seus produtos e atividades.



Aqui, foram encontradas evidências de que o Brasil procurava disseminar suas mensagens políticas em suporte às políticas de direito à alimentação por meio de instituições internacionais como mecanismos heurísticos. Nesse contexto, o próprio Itamaraty (2010) assevera que a cooperação trilateral empreendida a partir da experiência brasileira apresenta-se como compartilhamento de recursos técnicos, humanos e financeiros de forma complementar entre os parceiros, para a realização de projetos com maior efeito positivo e sustentabilidade nos países beneficiários. Ou seja, uma variável interveniente na cadeia causal cuja dependente é, idealmente, a fome zero.

É nesse ponto em que entra o Programa Mundial de Alimentos. Presente em 73 países, ele auxilia e presta assistência e ajuda emergencial, por ano, a aproximadamente de 90 milhões de pessoas. O PMA viabiliza seus projetos humanitários e de desenvolvimento inteiramente por meio de contribuições voluntárias. Esses donativos vêm, normalmente, de três diferentes formas: em dinheiro, alimentos ou em forma de itens necessários para o cultivo, o preparo ou armazenamento de alimentos (MRE, 2010).

O principal objetivo do PMA hoje vai além do auxílio emergencial e está em consonância com a estratégia brasileira de combate à insegurança alimentar promovida pela estratégia Fome Zero. O PMA busca o fortalecimento das capacidades nacionais dos próprios países em situação de insegurança alimentar a reduzir a fome em seus territórios (WFP, 2013). Isso ocorre em parte, desde 2009, por meio do compartilhamento, adaptação e implementação de experiências bem sucedidas de seus Estados-membros, como Brasil e seu PNAE e PAA (WFP, 2013). Verifica-se, assim, a convergência do Brasil aos insumos do PMA e sua inflexão no combate à fome e de segurança alimentar: do assistencialismo à estruturação da Figura 1.

Esse paradigma de desenvolvimento sustentável e crescimento inclusivo reproduzem-se institucionalmente tanto no Brasil, por meio de seus programas sociais, quanto na ONU, por meio de suas agências. Isso se reflete, nos anos de 2006 a 2009, nos esforços em torno da substancial institucionalização da assistência humanitária brasileira, espelhando-se nos elementos da Lista 1 sobre compartilhamento da experiência brasileira por meio de parcerias e ações de cooperação Sul-Sul no Sistema ONU; sobre os insumos do PMA e inflexão



no combate à fome e de segurança alimentar: de assistencialismo à estruturação; e sobre os Insumos de cooperação Sul-Sul trilateral e incentivo à aproximação com *stakeholders* e atores demandantes do sul global; e, finalmente, as atividades e parcerias para desenvolvimento de alimentação escolar e de segurança alimentar do Brasil.

De qualquer maneira, por ser um paradigma em transição, a assistência humanitária ainda é um fator importante da cooperação internacional tanto do Brasil quanto do PMA. Isso reforça, pois, o marco teórico das sequências de reprodução e da teoria da mudança. Assumiu-se, pela observação empírica, que os incrementos da coordenação desses esforços institucionais de apoio ao combate à fome, por meio de assistência humanitária orientada pela demanda, atingem importantes proporções e convergem ainda mais o governo brasileiro e o PMA.

Exemplo disso, no contexto do aumento global dos preços médios dos alimentos básicos de 2008, a colaboração brasileira com o PMA incrementa-se com o auxílio do Brasil às ações da agência humanitária em sua nova lógica de construção de capacidades. Verificando-se a veracidade das suposições das variáveis sobre os produtos: reconhecimento por parte do PMA do trabalho do Brasil no combate à fome; Brasil como *stakeholder* do PMA; e criação do Centro de Excelência. Isso permite ao Brasil canalizar recursos humanitários em iniciativas como a de compras locais de alimentos, construção de redes de proteção social em países afetados por crises de insegurança alimentar, buscando com isso não só a erradicação da fome, mas também o desenvolvimento sustentável e inclusivo (CIRILO, NOGUEIRA, SOARES, 2016).

Por exemplo, um a iniciativa do PAA do Brasil consoa com uma do PMA é o *Purchase for Progress–P4P*, cujo foco é comprar-se diretamente de pequenos agricultores para os programas de alimentação. Isso reforça parcerias com o Programa Mundial de Alimentos em diversas ocasiões com a lógica brasileira. Ao longo do período de 2003 a 2010, as parcerias entre Brasília e o PMA permitiram a concretização de ações emergenciais de caráter humanitário em países como, Burkina Faso, Burundi, Quênia e Zâmbia.

Essas convergências levaram a uma ação conjunta do PMA e do governo brasileiro: a criação de um fundo fiduciário para financiamento de ações dentro



do que hoje são os ODS 2 e 17–Erradicação da fome e Parcerias pelas metas. Essa é uma nova experiência entre o PMA e o Brasil. Tal parceira permite que o auxílio financeiro brasileiro e sua respectiva transferência de conhecimento no processo de implementação de ações Sul-Sul, como o P4P do PMA, sejam geridas pela expertise de uma instituição internacional especializada em se mantendo a conexão com a experiência brasileira e o seu desenvolvimento de cooperação internacional para o desenvolvimento (FRAUNDORFER, 2013).

Na primeira fase do fundo, implementada entre 2008 e 2010, o Brasil recebeu visitas de alto nível do PMA e ressaltaram-se diversos resultados positivos da estratégia brasileira de combate à fome. Isso mostra como o Brasil tornava-se um importante *stakeholder* da agência assim como um relevante insumo para que fossem alcançados os produtos conjuntos no âmbito da cooperação Sul-Sul trilateral (FRAUNDORFER, 2013). Empiricamente, aqui, chega-se ao ponto de convergência das duas sequências anteriores e finalizando parte importante da conjuntura crítica que levaria à consolidação da escolha política do Centro de Excelência como resposta mais persistente e estruturalista.

Um dos pontos destacados relacionava-se aos produtos da sequência anterior do Brasil, como já indicando direção às bases do Centro de Excelência, e era referente à capacidade da estratégia Fome Zero brasileira em prover alimentação de maneira mais célere se comparado com programas de outros governos. Nesse sentido, o PMA concederia ao governo do Brasil o título de “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome” (WFP, 2010). O prêmio destaca a importância da parceria com o Brasil em momentos como o terremoto no Haiti e o reconhecimento dos esforços de Brasília na inserção do tema na agenda internacional.

Nesse sentido, os esforços já existentes entre o governo brasileiro, sobretudo por meio das experiências do PNAE e do PAA junto ao PMA levaram o Programa a ressaltar o fato de que a construção conjunta das experiências do Brasil e do Programa Mundial de Alimentos na luta contra a fome e auxílio e assistência aos países na África, Ásia e América Latina para desenvolver políticas e programas na área da alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional poderiam ser ainda mais aprofundadas (WFP, 2010). Nessa seara, o



processo de acordos de cooperação entre o órgão executor do PNAE, a ABC e o PMA tiveram, em 2011, como resultado para coordenar a troca de conhecimentos do Brasil, como um *knowledge hub*: o Centro de Excelência contra a Fome.

O Centro foi criado em Brasília para que as parcerias pelo desenvolvimento para a erradicação da fome beneficiassem-se da experiência de sucesso do Brasil na luta contra a fome e a pobreza (PMA, 2012). Com isso, desde a criação do Centro, no final de 2011, o foco tem sido sobre as atividades de partilha de conhecimentos sobre alimentação escolar, um carro-chefe do combate da estratégia Fome Zero, e porta de entrada política ao combate à fome nos países em desenvolvimento (PMA, 2016).

A partir da requisição dos países interessados, enviadas pelos escritórios nacionais ou regionais do PMA ou pela ABC, o Centro provê assistência técnica contínua para o desenvolvimento de programas de proteção social, segurança alimentar e nutricional e de alimentação escolar vinculados à compra local de alimentos. Com isso, nos primeiros anos de atuação do Centro, o foco estava em mostrar aos governos de países em desenvolvimento que seria possível encontrar soluções inovadoras e sustentáveis para a fome e a pobreza. Posteriormente, o trabalho foi centrando-se na assistência técnica direta para a adaptação e multiplicação da experiência brasileira. Agora, caminha para novas fases de escalonamento e implementação de programas, para o compartilhamento de conhecimento entre os países beneficiários e para a geração de conhecimento sobre novas experiências do Sul Global.

De modo geral, essa assistência acontece na forma de missões técnicas, consultoria de especialistas e realização e participação em eventos, seja em Brasília ou na África. Cabe destacar que essas ações são continuadas, mantendo, em longo prazo, a promoção da socialização dos atores políticos tendo como um dos resultados não só a busca pela erradicação da fome, mas também o aprendizado político e construção de confiança pela convivência em um espaço institucional entre brasileiros e africanos (PMA, 2016; UNOSSC, 2016).



## COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO BRASILEIRO NA ÁFRICA OCIDENTAL

Uma vez localizados e avaliados dentro do modelo teórico os insumos brasileiros na seção anterior, trabalha-se agora o legado disso na conjuntura *path-dependent*. Fez-se isso por meio dos estudos de caso de Gâmbia, Senegal e Togo. Assim, focou-se na avaliação da sequência reprodutiva sobre a socialização e aprendizagem coletiva da experiência brasileira na África. Para tanto, metodologicamente, buscou-se os possíveis impactos das ações políticas e técnicas referentes à Lista 1 que vão dos insumos brasileiros do Centro de Excelência para a África para os casos do Gâmbia, Senegal e Togo; suas atividades, promoção e disseminação de aconselhamento político, treinamento e acompanhamento em suporte às políticas de alimentação escolar e segurança alimentar em diversos níveis; chegando ao nível de produtos e resultados.

Importante salientar que as fontes usadas nesta seção são primárias e qualitativas, em sua maioria, e quantitativas, em menor escala, focando-se em relatórios e balanços públicos do PMA, do Centro de Excelência e do MRE; base de dados seriada interna do Centro; e enquetes com os pontos focais governamentais nacionais de política de alimentação escolar nos países citados—cujo *template* segue anexo a este estudo. Assim, o mandato do Centro de Excelência (PMA, 2012) coloca que sua primeira função é a de compartilhar a experiência do Brasil com outras nações, reunindo as melhores práticas e buscando ser uma plataforma global para a troca de informações sobre alimentação escolar e segurança alimentar.

Dessa forma, o mandato básico do Centro desenvolveu três estratégias de ação, configurando-se em i) desenvolvimento de capacidades, incluindo aconselhamento político, assistência técnica, oportunidades de treinamento e aprendizagem; ii) consolidação de seu trabalho como repositório de conhecimento em alimentação escolar; e iii) promoção e defesa da luta global contra a fome. Escolheu-se focar, por razões metodológicas, no primeiro ponto sobre desenvolvimento de capacidades.

Prosseguindo, quando um país é informado da possibilidade de trabalho com o Centro, os que desejam parceria entram com um pedido no escritório do PMA em seu país ou região ou encaminham solicitação à embaixada brasileira.



Após discussões iniciais sobre agenda e termos de referência, um elemento central de aproximação é uma missão de estudos e diálogos ao Brasil (MARCONDES, DE BRYUN, 2015).

Essas missões, sendo uma ferramenta de partilha de conhecimentos, promovem o encontro dos agentes executores políticos demandantes com oficiais do PMA e com agentes brasileiros políticos, técnicos e das comunidades locais com as ações que têm implicações na alimentação escolar e na segurança alimentar contidas na demanda. Isso é importante porque a demanda africana exige uma estratégia de segurança alimentar específica, envolvendo proteção social e seguridade social intersetorial e interministerial e não apenas uma transferência de práticas (DEVEREUX, 2012).

Segundo os relatórios do Centro, entre os anos de 2011 a 2015, houve 43 missões ao Brasil, sendo que 27 foram de países africanos. Dessas, o Senegal foi o primeiro dos casos estudados a vir em 2012, seguido por Gâmbia e Togo em 2014. São nessas missões em que se localizou a existência do indicador de disseminação de mensagens políticas de alto nível, o qual impacta na relação da política exterior do Brasil com a África em um tema central deste trabalho: a disseminação de mensagens políticas de alto nível.

Por exemplo, de acordo com a base de dados do Centro (2016), 61% dos participantes das missões que vêm ao Brasil são agentes executores normalmente dos escalões mais altos, como ministérios e secretarias nacionais. Especificamente, dos treze participantes da missão de Gâmbia ao Brasil, dez eram membros do alto escalão<sup>5</sup> de seu governo; do Senegal, dos onze, cinco eram desse estrato, sendo que um era ministro de Estado; e do Togo, dos oito, cinco eram altos funcionários do Estado togolês. Observou-se com isso, que as mensagens chegavam diretamente aos agentes capazes de transmitir ou de influenciar os *decision makers* do Poder Executivo do Estado e do governo dos países visitantes e do Brasil. Complementando a diplomacia profissional tradicional.

---

<sup>5</sup> Considera-se que ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, legitimados pelo processo democrático, são eleitos ou nomeados, sendo profissionais híbridos responsáveis tanto pela gestão técnica eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental. Os ocupantes do alto escalão do governo, sejam políticos, sejam burocratas, são *policy makers* que devem ser capazes de responder à dupla exigência político-técnica.





Como colocado na introdução deste estudo (LEWIN, 1947; WARWICK, 1973), o fato de serem *decision makers* ou agentes executores com influência direta sobre o tomador de decisão, a socialização no Brasil com agentes brasileiros também dos escalões mais altos, somados aos dos níveis locais, torna-se teoricamente capaz de gerar novas interpretações entre os países. Isso pode transformar a experiência compartilhada brasileira em mensagens de alto nível. Tal socialização, após ser instrumentalizada e transacionada por meio da organização e facilitação do aprendizado, induz a produtos como a consolidação das parcerias para alimentação escolar e segurança alimentar, envolvendo o Brasil. A análise feita sobre os agentes brasileiros será descrita no final desta seção.

Mas em que se constituem essas missões e como elas impactam o relacionamento com a experiência brasileira? Especificamente, os objetivos de uma missão são: i) capitalizar e compreender o processo, marcos e coordenação das diferentes estruturas para a promoção e o aumento da produção agrícola local; ii) aprender e adotar os mecanismos que liguem medidas de incentivo e produtividade agrícola, com o apoio de outros programas relacionados com os alimentos; iii) beneficiar-se do apoio técnico do Centro de Excelência do PMA contra fome no desenho e implementação de programas de alimentação escolar sustentável; iv) explorar oportunidades para futuras parcerias do governo nacional com Centro de Excelência em outras áreas.

O processo para isso é: i) realizar reuniões e discussões com representantes de importantes autoridades governamentais, em particular com a ABC, os ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social; ii) acompanhar apresentações sobre políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza, como do PAA e elementos de proteção social, e apresentações do PNAE; iii) visitas de campo em sítios onde haja programas de alimentação escolar em andamento. Os resultados e produtos então esperados dessas missões de estudo ao Brasil para o país demandante são que os membros da delegação adquiram consciência e desenvolvam competência para que possam propor planos de ação para seus países em adaptando as experiências brasileiras com apoio do Centro.



Após as visitas ao Brasil, foi identificado que os três países sob análise desenvolveram planos de ação sob o apoio continuado do Centro. Feita essa identificação de *outputs*, pode-se afirmar que foram localizados de forma positiva os seguintes elementos da Lista 1, como o desenvolvimento de partilha de estruturas conhecimento por meio de transações e aprendizado social institucionalizado que persiste no tempo; o adensamento das relações e novas interpretações entre Brasil e África; e o alcance de objetivos específicos em direção à transição para implementação de programas nacionais de alimentação escolar e de segurança alimentar.

Assim, viu-se que desde as primeiras visitas em 2012, do Senegal, e de 2014, do Togo e do Gâmbia, esses Estados vêm recebendo a experiência brasileira também na forma de seminários e de eventos internacionais multilaterais coordenados em parte ou majoritariamente pelo Centro de Excelência. Por exemplo, o Senegal fez em janeiro de 2014 um seminário nacional com a presença do ministro de educação senegalês, o embaixador do Brasil no Senegal e membros do PMA. Nesse evento, buscou-se aprofundar e monitorar os planos de ação 2014-2017 desenvolvidos em visita ao Brasil em 2012.

O que acontece, então, são mudanças que dependem do caminho já percorrido e que consolidem o legado dos insumos de desenvolvimento para a alimentação escolar envolvendo o Brasil. Verificou-se nesse ponto em que medida a cooperação Sul-Sul trilateral brasileira impacta e é impactada pelas ações do Centro com esses países. Essa parte da avaliação refere-se à verificação da variável de produtos de parcerias e desenvolvimentos de planos da Figura 1—a variável de letra O. Encontraram-se dados interessantes à hipótese de que o Centro de Excelência contra a Fome tem um impacto positivo na socialização do combate à fome na África e aumenta a aproximação entre Brasil e África por meio da cooperação Sul-Sul.

Quando se toma que o Ministério das Relações Exteriores, e seus diversos órgãos, como a ABC, são os planejadores e executores centrais da política exterior brasileira (CERVO, 2008), identifica-se o Centro como apoiador das ações do Itamaraty e da sua agência de cooperação. Sob o argumento desse artigo, isso intensifica e diversifica os processos pelas estruturas que o



Centro de Excelência, como instituição internacional, é capaz de proporcionar. Dessa maneira, foram estimadas as parcerias desenvolvidas para alimentação escolar e segurança alimentar, mensurando-se qual a correlação e a integral entre a cooperação Sul-Sul trilateral registrada pelos relatórios da ABC com o histórico do Centro de Excelência.

Por exemplo, identificou-se que a ABC é o principal ente do Estado brasileiro dotado de uma coordenação geral de cooperação técnica entre países em desenvolvimento, cuja missão geral é a de “contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento” e para “disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições” (IPEA, 2011, s/p). Com isso, confirmou-se que a cooperação da experiência brasileira passa de alguma forma pelo registro nos repositórios da ABC e tem nela importante e contínuo apoio. Além de a Agência ser um *stakeholder* primordial do Centro no Estado brasileiro quanto à CSS.

Assim, ao analisar-se dados quantitativos da ABC<sup>6</sup> (04/08/16), encontrou-se informação que favorece a hipótese testada de maneira positiva. Averiguou-se que a cooperação trilateral com organismos internacionais compõe 15% da cooperação Sul-Sul geral do Brasil, e 4% são com o PMA via Centro de Excelência. Complementarmente, essas ações coordenadas pelo Centro compõem pouco mais de 10%, do orçamento regional da cooperação Sul-Sul para a África (USD 5.065.613), em 2014, e pouco mais de 8% do orçamento para prestação de cooperação Sul-Sul geral da Agência (USD 7.099.064), também em 2014; último ano disponível para consulta imediata. Considera-se esses valores orçamentários representativo dentro da composição total dos investimentos, dado que estes são consideravelmente mais elevados numericamente do que a participação percentual do Centro de Excelência: sejam

---

<sup>6</sup>É relevante ressaltar que a página principal de pesquisa de projetos da ABC, <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>, permite acompanhamento em tempo real das ações levadas a cabo pela Agência e seus parceiros trilaterais. Isso possibilitou a avaliação de atualizar esse relatório estimativo citado, colocado à disposição do público geral anteriormente à data deste estudo. A data de acesso aos dados complementares aqui apresentados é de 04 maio. 2017.



4% das ações gerais com a África comparados com 11% dos dispêndios (ABC, 04/08/16).

Quando se focou nas interações sociais entre os países estudados e a ABC, verificou-se que não era preciso haver o projeto ainda em execução na área de segurança alimentar *lato sensu*, como proposto aqui, para que o Centro de Excelência servisse de complemento ferramental à política exterior brasileira. Nessa área, por exemplo, o Togo possuía poucos projetos em andamento com a ABC; trabalhando duas questões técnicas de agricultura de escala com a agência e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária–EMBRAPA. Entretanto, o Togo foi priorizado por configurar país em processo de transição em suas políticas e programas pelo PMA, o que configura de maneira prática a relação inovadora de parceria em cooperação Sul-Sul entre o Brasil e essa agência das Nações Unidas.

Complementarmente a isso, quando de sua visita ao Brasil em abril de 2014 os togoleses representando seus ministérios da Educação, da Agricultura, do Desenvolvimento Social, e do Planejamento interagiram com atores brasileiros do alto escalão da ABC, do Ministério do Desenvolvimento Social–MDS, do Ministério do Desenvolvimento Agrário–MDA, além de autarquias como o FNDE e o CONSEA e atores subnacionais como a Secretaria de Educação da Bahia e do governador desse estado (CEAH, 2016). Isso delinea a possibilidade de complemento do Centro à política brasileira a partir da análise dos balanços dos MRE até 2010 e de sua página *on-line* sobre as relações diplomáticas do Brasil com o Togo.

Talvez essa seja umas das razões pelas quais o Togo tenha respondido no *survey* proposto que a compreensão e sensibilização do país para o combate à fome, sob a égide do ODS 2, tenha sido fortemente e muito fortemente influenciadas pela partilha da experiência brasileira nessa área via Centro de Excelência. Relatou ainda esse país que, mesmo que as relações diplomáticas profissionais bilaterais sejam esparsas, a percepção do governo de Lomé sobre Brasília foi fortemente afetada pela ponte construída pelo Centro em se permitindo que o Togo acredite ter se aproximado do Estado e governos brasileiros de maneira muito forte a partir dessa conexão por uma instituição internacional. O que encontra como verdadeiro o desenvolvimento da partilha de



estruturas de conhecimento e o adensamento das relações e novas interpretações entre do modelo teórico da mudança.

Já com relação ao Senegal, tem-se ações mais profundas na integração sociopolítica entre os atores nacionais dessas duas nações do que entre Brasil e Togo. Com relação ao Estado senegalês, não somente houve visitas de estudo ao Brasil, houve um seminário sobre segurança alimentar fomentado por diversos agentes políticos em Dakar do qual o Centro participou e que contava com a participação direta do embaixador do Brasil naquele país, mantendo o tom das conversas em um patamar politicamente mais elevado. Somado a isso, o número de emissários de ministérios que vieram a Brasília desde Dakar foi superior tanto ao de Togo quanto ao de Gâmbia. Participaram da missão de 2012 o ministro da educação e emissários togoleses dos ministérios do Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Pesca; Fazenda; Justiça; Bem-estar Familiar, Mulheres, Infância e Juventude; e Emprego (CEAH, 2016).

Além desses atores nacionais, o vice-prefeito da cidade de Dakar, delegados-gerais da Assistência Social e Solidariedade Nacional de Educação e da Assembleia Profissional de Artes e Ensino, além de representantes das comunidades rurais, universidades e institutos de pesquisa, interagiram com a antiga Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome—CGFOME do MRE, a ABC e o FNDE. Isso somado ao fato de que esses emissários também interagiram em relação ao combate à fome com a Prefeitura Municipal de São Paulo e seu prefeito, com uma posterior missão, em 2015, de merendeiras, professoras e pedagogas paulistanas a escolas senegalesas, por intermédio do Centro, para partilha de conhecimento técnico brasileiro de alimentação escolar (PMSP, 2016).

Salienta-se, ademais, que o Senegal já possuía projetos de cooperação com a ABC desde 2005 para agricultura extensiva e familiar, pecuária e pesca que impactam na segurança alimentar daquele país quando da visita ao Brasil e do seminário e da visita das agentes paulistanas ao país. Contudo, é importante localizar-se que das três ações de cooperação encabeçadas pela ABC hoje com o país, duas são efetivadas com o intermédio do Centro de Excelência. Por seu turno, o Senegal relatou em resposta à enquete proposta que a compreensão e sensibilização do país para o combate à fome, ODS 2, foi



mediamente e fortemente influenciada pela partilha da experiência brasileira via Centro de Excelência.

Ainda em suas respostas, Dakar salienta que, embora as relações entre Brasil e Senegal sejam mais profundas do que entre Lomé e Brasília, a percepção do governo de Dakar sobre Brasília foi moderadamente afetada pela ponte construída pelo Centro. As respostas do Senegal relatam que este país se aproximou do Estado e governos brasileiros de maneira forte a partir dessa conexão por uma instituição internacional. O que valida, novamente, no modelo teórico da mudança, os indicadores desenvolvimento de partilha de estruturas conhecimento por meio de transações e aprendizado social institucionalizado que persiste no tempo; e adensamento das relações e novas interpretações entre os países.

Já o Gâmbia teve uma ação mais tímida que o Senegal, contudo maior do que a de Togo. Quando de sua visita ao Brasil, em 2014, foram colocados em contato com emissários gambianos dos ministérios da Educação; Integração Nacional e Terras; Fazenda; Saúde; além de membros do Instituto de Pesos e Medidas do Gâmbia; e a Associação Nacional de Nutrição com agentes brasileiros da CONAB; CONSEA; EMATER; FNDE; EMBRAPA; Ministério da Saúde; MDS; e MDA além de membros da sociedade civil organizada como assentados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, somados à visita ao estado baiano para visita técnica a escolas locais. Com relação à cooperação com a ABC, as duas ações ainda em execução do Brasil com o Gâmbia de âmbito de cooperação Sul-Sul geral são referentes à agricultura e alimentação: uma tecnológica com a EMBRAPA e a outra de segurança alimentar partindo da ABC e FNDE coordenadas pelo Centro de Excelência. O Gâmbia foi buscado para respostas à mesma enquete, mas até esse estágio da pesquisa ainda não apresentou suas percepções.

Ao relacionar-se isso com um elemento final da avaliação, compõe-se a variável sobre os objetivos específicos em direção à transição para implementação de programas nacionais de alimentação escolar e de segurança alimentar. Assim, quando se analisa e se supõe que os objetivos específicos que podem constituir programas, políticas ou estratégias de alimentação escolar,



deve-se levar em consideração os planos de ação dos países selecionados como estudo.

Como atividade de encerramento de uma missão de aprendizado da experiência brasileira, no Brasil e facilitada pelo Centro, o plano de ação é concebido em conjunto com o Centro nas sessões de encerramento da agenda de visita. Esses momentos finais de uma missão compõem interações nas quais as delegações constroem um guia que encaminhará os passos seguintes uma vez que eles estejam de volta em seu país. Esse guia já sai do Brasil com as atribuições ao Centro e aos escritórios locais e regionais do PMA. As sessões de planejamento incluem cinco objetivos: marco legal e institucional; capacidade financeira; capacidade de coordenação institucional; desenho e implementação de programas; e papel da comunidade local.

Dos planos de ação propostos de maneira global, de 37 países, 29 desenharam planos de ação, sendo que Senegal, Togo e Gâmbia estão entre os que concluíram esse processo. Dos 29 planos, 23 pretendem adotar o esquema das compras locais para alimentação escolar, inspiradas no PAA brasileiro, como modelo<sup>7</sup>. Nisso estão incluídos os três países selecionados. Contudo, o número decresce quando se analisa a real aprovação e validação nacional desses planos: 20 de 26. Senegal, Togo e Gâmbia aprovaram os seus. Como uma segunda etapa, 11 países estão interessados em avançar para a institucionalização nacional de suas ações em alimentação escolar e 17 buscam que isso seja implementado em lei.

Nesse sentido, até final de 2016, o Senegal, tinha adotado uma estratégia para alimentação escolar e o desenho final de um quadro institucional e legal para a alimentação escolar. Contudo, ainda busca melhorar a implementação de suas estratégias para o programa nacional e preparar uma lei relativa a um futuro programa nacional. Em relação ao Togo e ao Gâmbia, esses já caminhavam para a finalização e aprovação de sua política nacional de alimentação escolar; buscaram pelo desenho final e interministerial que promovesse um quadro

---

<sup>7</sup> São os 22 países, dos 26 prioritários do Centro, que buscam adotar o esquema de compras locais: Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malauí, Mali, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue. Os outros 4 que não escolheram esse modelo são: Angola, Congo, República Democrática do Congo e Sudão do Sul.



institucional e legal para a efetivação e perenização de um programa nacional de alimentação escolar, hoje já em forma de lei nacional. O Togo teve resultados ainda mais fortes e incluiu a alimentação escolar dentro de seu Plano Nacional de Desenvolvimento; além de fomentar de uma rede pan-africana de trocas de saberes e boas-práticas sobre alimentação escolar com outros países africanos—que também inclui o Senegal e o Gâmbia<sup>8</sup>.

Para que isso avançasse, além do que aconteceu no Brasil em parceria com os atores políticos e técnicos brasileiros, o Centro disponibilizou a esses países assistência técnica direta e remota. Essa assistência atua em parceria com as instituições brasileiras e os escritórios locais e regionais do PMA. Isso auxilia no desenvolvimento das atividades previstas nos planos de ação. Seu ponto específico é o incremento ao desenvolvimento de capacidades nacionais desses Estados que contaram com a assistência na realização de suas atividades.

Dessa forma, conclui-se nesta seção que houve avanços importantes em dois grandes sentidos. O primeiro desses avanços é o próprio desenvolvimento dos programas de alimentação escolar nos países a partir dos insumos brasileiros partilhados pelo Centro. Isso incrementou i) diretamente, as ações que sustentam a efetivação dos ODS 2 e 17—de erradicação da fome e das parcerias; e ii) indiretamente, outros ODS relativos à melhoria da educação e à diminuição da pobreza – como apresentados na introdução. O outro avanço é o referente à identificação dos elementos que sustentam a hipótese de que as relações do Brasil foram aproximadas com países da África Ocidental por meio da interveniência em segurança alimentar do Centro de Excelência.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Finalmente, após analisar e estimar os elementos empíricos dos indicadores e das variáveis das três sequências propostas no diagrama da Figura 1, concluiu-se que o Centro de Excelência contra a Fome tem um forte

---

<sup>8</sup> Essa rede configura-se atualmente na Rede Pan-Africana sobre Alimentação e Nutrição Escolares (Réseau Panafricain sur l'Alimentation et Nutrition Scolaires—REPANS), cujo *link* é: <https://www.repans.org/repans/>





impacto positivo na socialização brasileira com países africanos ocidentais selecionados como caso. Soma-se a isso o avanço dos países estudados em direção a uma segurança alimentar mais sustentável por meio de ações de alimentação escolar. Encontrou-se que esse desenvolvimento foi influenciado positivamente pela presença do suporte político e técnico do Brasil alinhado a uma instituição internacional interessada na manutenção da cooperação Sul-Sul, como Parceria pelas Metas, na busca pela Erradicação da Fome.

Além disso, mostrou-se que interesses convergentes entre diferentes agentes internacionais e governos nacionais para avanço de determinadas políticas públicas de desenvolvimento social, intermediados por instituições internacionais, podem levar a novas parcerias. Complementa-se que essas parcerias vão além de atingirem os objetivos iniciais, mas também têm impactos extras. Entre eles está o de aproximar países que não têm longo histórico de relacionamento bilateral ao intercambiar melhores práticas em fóruns multilaterais de cooperação, a exemplo do Centro de Excelência.

Também se concluiu disso que objetivos gerais de instituições internacionais e de política exterior de Estados-nacionais não são excludentes em seus meios e fins. Eles podem ser acentuadamente complementares, como é o caso do Centro às importantes ações já desenvolvidas pela ABC no continente africano. Assim, essa visão conforma-se em uma boa prática na política internacional.

### **Referências bibliográficas**

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Bases de dados da cooperação Sul-Sul brasileira*. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>> Acessado em 04 ago. 2016.

ACF – ACTION CONTRE LA FAIM. Food security and livelihoods monitoring and evaluation guidelines. ACF: Paris, 2011.

ACF – ACTION CONTRE LA FAIM. Learning from Experience and Sharing Knowledge A Capitalization Manual. ACF: Paris, 2010.

ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. London, New York: Routledge: 2005.



BUNDY, Donald; BURBANO, Carmen; GROSH, Margaret; GELLI, Aulo; JUKES, Matthew; DRAKE, Lesley. *Rethinking School Feeding Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. Directions in Development. Washington: The World Bank, 2014.

BURLANDY, L. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Rio de Janeiro. 2003. (Tese de Doutorado), Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

CEAH – CENTRE OF EXCELLENCE AGAINST HUNGER. *Bases de dados dos primeiros quatro anos 2011-2015*. Brasília: Centre of Excellence, CD-ROM, 2016.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CIRILO, Cristina; NOGUEIRA, Letícia; SOARES, Fábio Veras. “Brazil-Africa knowledge-sharing on social protection and food and nutrition security”. *IPC-IG Working Paper 143, June 2016*.

COLLIER, Ruth; COLLEIR, David. *Shaping the political arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Change in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.  
como política pública”. *Conexto Internacional*. Vol. 35, Nº 1, 2013.

COSTA VAZ, Alcides; INOUE, Cristina. *Emerging donors in international development assistance: The Brazil case*. Ottawa: International Development Research Centre. 2007.

CUDWORTH, Erica; HOBDEN, Stephen. “Anarchy and Anarchism: Towards a Theory of Complex International Systems” *Millennium - Journal of International Studies*. December 2010 vol. 39 no. 2399-416.

DEUTSCH, Karl. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974.

DEVEREUX, Stephen. “Social Protection for Enhanced Food Security in Sub-Saharan Africa”. *UNDP Working Paper 2012-010*. New York, UNDP, 2012.

DOLOWITZ, David. MARSH, David. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Politics”. *Governance*, Vol. 13, No. 1, January 2000.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estado e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2004.

FAO – FUNDO DA ONU PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. L’Etat sénégalais et ses partenaires s’engagent pour la promotion des achats locaux d’aliments. Disponível em < <http://www.fao.org/senegal/actualites/detail-events/fr/c/296377/> > Acessado em 07 ago. 16.



FAO – FUNDO DA ONU PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. *The state of food insecurity in the world 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. FAO: Rome, 2014.

FONSECA, Luiz Eduardo. *Formulação de políticas de saúde em situação de pós-conflito: o processo de elaboração do primeiro documento propositivo de saúde para o Timor de 1999 a 2002*. Tese de doutorado pela ENSP-Fiocruz, Rio de Janeiro, 2012.

FRAUNDORFER, Markus. *Brazil's Emerging Role in Global Governance*. Health, Food Security and Bioenergy. London: Palgrave, 2013.

IPEA – INSTITUTO NACIONAL DE POLÍTICAS ECONÔMICAS APLICADAS. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005–2009*. Brasília: IPEA, 2011.

KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. *Norms, Identities, and their limits: A Theoretical Reprise*. IN: KATZENSTEIN, Peter. *The Culture of National Security*. Nova York: Columbia University Press, 2006.

LAL, Radhika; SOARES, Fábio Veras. *Inovações na proteção social no sul global*. Disponível em <  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6227/1/RTM\\_v4\\_n2\\_Inova%C3%A7%C3%B5es.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6227/1/RTM_v4_n2_Inova%C3%A7%C3%B5es.pdf)> Acessado em 07 ago. 2016.

LEWIN, Kurt. “Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change”. *Human Relations*. June 1947 1: 5-41.

LIMA, Antônio Carlos de Souza Lima. *Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento*. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MARCONDES, Gabriela; DE BRUYN, Tom. “Brazil’s South-South Cooperation in food security Capacity building approaches of the Centre of Excellence against hunger”. *Food Security*. December 2015, Volume 7, Issue 6, pp 1153–1164.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e o governo da República do Senegal e o Ministério da Assistência e Reinserção Social da República de Angola. Brasília: MDS, 2005.

MILANI, Carlos. “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, 2008.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização



MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Balanço da Política Exterior 2003-2010*. Brasília: MRE, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*. Nova York: UNSSC, 2016.

ONU SENEGAL. ONU Sénégal Online – 383, 15 février 2014. Disponível em < <http://dakar.sites.unicnetwork.org/files/2013/06/ONU-Senegal-Online-N%C2%B0383.pdf> > Acessado em 07 ago. 16.

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome - 2015. Publicado em 2016. Disponível em < <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp283575.pdf> > Acessado em 07 ago.16

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome - 2014. Publicado em 2015. Disponível em < [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp275593.pdf?\\_ga=1.232771807.1750496685.1470605167](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp275593.pdf?_ga=1.232771807.1750496685.1470605167) > Acessado em 07 ago.16

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome - 2013. Publicado em 2014. Disponível em < [https://www.wfp.org/sites/default/files/WFP\\_CENTRE\\_REPORT2013\\_EGLISH.pdf](https://www.wfp.org/sites/default/files/WFP_CENTRE_REPORT2013_EGLISH.pdf) > Acessado em 07 ago.16

PMA – PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Relatório Anual do Centro de Excelência contra a Fome – 2011/2012. Publicado em 2013. Disponível em < [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/special\\_initiatives/wfp253783.pdf?\\_ga=1.207984978.1750496685.1470605167](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/special_initiatives/wfp253783.pdf?_ga=1.207984978.1750496685.1470605167) em 07 ago.16

PMSP – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Vencedoras do prêmio “Educação Além do Prato” vão visitar o Senegal*. Disponível em < <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Vencedoras-do-premio-Educacao-Alem-do-Prato-vao-visitar-o-Senegal> > Acessado em 07 ago. 16.

RTS - RADIODIFFUSION TELEVISION SENEGALAISE. *Education : L'Etat compte généraliser les cantines scolaires*. Disponível em < <http://www.rts.sn/articles-de-presse/education/education-letat-compte-generaliser-les-cantines-scolaires.html> > Acessado em 07 ago. 16.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico. Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

SUMBERG, James; SABATES-WHEELER, Rachel. “Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives”. *Food Policy*, Volume 36, Issue 3, June 2011, pages 341–349.



VASCONCELOS, F. A. G. "Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula". *Rev. Nutr.* v.18, n.4, p.439-57, 2005.

VOGEL, Isabel. *Review of the use of theory of change in international development*. London: Department of International Development, 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Inter-State Structure of Modern World-System. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, Marysia. *International Relations Theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria da Política Internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WARWICK, Donald. *Transnational Participation and International Peace*. IN: KOEHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. *Integrated road map: positioning WFP for a changing world*. Disponível em < <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp280516.pdf> > Acessado em 07 ago. 16.

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. *WFP Honours Brazilian President for Role in Fighting Global Hunger*. Disponível em < <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-honours-brazilian-president-role-fighting-global-hunger> > Acessado em 07 ago. 16.

## **ANEXO 1. Enquete aplicada a Senegal, Togo e Gâmbia sobre a patilha de conhecimentos sobre as estratégias de luta contra a fome entre o Brasil e a África.**

### **ENQUETE: LE PARTAGE DES CONNAISSANCES SUR LES STRATEGIES DE LA LUTTE CONTRE LA FAIM ENTRE LE BRESIL ET L'AFRIQUE**

Cette enquête a été créée par le Centre d'Excellence contre la faim comme partie d'un rapport de recherche sur « la Coopération Sud-Sud en Sécurité Alimentaire : les influences du Centre d'Excellence du Programme Alimentaire Mondial sur les relations Brésil-Afrique ». L'expérience de votre pays c'est très importante pour comprendre l'impact produit pour le partage de connaissance avec le Brésil en matière de sécurité alimentaire et pour analyser des moyens pour améliorer le processus. Cette enquête ne prend que trois minutes maximum pour être répondue.

Pays:

Nom:



Agence/Institution:

	Très faible	Faible	Moyennement faible	Moyennement fort	Fort	Très fort
Dans quelle mesure des démarches en sécurité alimentaire de votre pays ont augmenté en raison des activités de coopération Sud-Sud d'apprentissage ?						
Dans quelle mesure la compréhension de votre pays sur la lutte contre la faim est dérivée du partage de connaissances promu par le Centre de l'Excellence?						
Dans quelle mesure pensez-vous que l'expérience brésilienne en matière de sécurité alimentaire a été partagée par le Centre d'Excellence ?						
Dans quelle mesure pensez-vous que l'expérience brésilienne a influencé les initiatives de sécurité alimentaire dans votre pays ?						
Dans quelle mesure les activités du Centre d'Excellence ont affecté la perception du gouvernement de votre pays sur le Brésil ?						
Croyez-vous que le partage de l'expérience brésilienne a rapproché le Brésil de votre pays ?						

**Recebido em 28 de agosto de 2016.  
Aprovado em 06 de junho de 2017.**