

# **PERSPECTIVA FEMINISTA PARA UMA NOVA GOVERNANÇA GLOBAL**

**SUSANA MALCORRA**

(coordenação)

**Marina Mendonça**

**Fernando Blasco**

(organização)

Cátedra José Bonifácio 10

ed<sup>usp</sup>

Susana Malcorra exerceu funções públicas de relevância em seu país e na cena internacional – foi ministra de Relações Exteriores da Argentina e teve trajetória marcante na Organização das Nações Unidas (onu). Destaca-se no movimento feminista, sendo uma das criadoras da iniciativa Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (gwl Voices).

Essa vivência rica e multifacetada se refletiu de forma intensa na condução que imprimiu em 2022 e 2023, na Universidade de São Paulo (usp), às atividades de pesquisa da Cátedra José Bonifácio, que resultaram neste livro por ela coordenado – *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*.

Reunindo a colaboração dela própria, de personalidades por ela convidadas e de pesquisadores de programas de pós-graduação, é obra coletiva bastante inovadora. Indo além da agenda feminista tradicional, dá realce à necessidade da presença mais efetiva de mulheres nos espaços de governança internacional, vista como condição essencial para o enfrentamento eficaz das crises do mundo contemporâneo.



ISBN 978-65-5785-159-3



PERSPECTIVA FEMINISTA PARA UMA NOVA  
GOVERNANÇA GLOBAL



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Reitor* Carlos Gilberto Carlotti Junior  
*Vice-reitora* Maria Arminda do Nascimento Arruda



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Diretor-presidente* Sergio Miceli Pessoa de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* Rubens Ricupero  
*Vice-presidente* Maria Angela Faggin Pereira Leite  
Clodoaldo Grotta Ragazzo  
Laura Janina Hosiasson  
Merari de Fátima Ramires Ferrari  
Miguel Soares Palmeira  
Rubens Luis Ribeiro Machado Júnior  
*Suplentes* Marta Maria Geraldes Teixeira  
Primavera Borelli Garcia  
Sandra Reimão

*Editora-assistente* Carla Fernanda Fontana  
*Chefe Divisão Editorial* Cristiane Silvestrin



CENTRO  
IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

*Comité Científico* Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)  
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)  
Rudinei Toneto Junior (Fearp)  
Valeria De Marco (FELCH)  
Hernan Chaimovich (IQ)

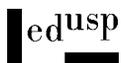
*Coordenador* Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari  
*Secretário executivo* Gerson Damiani

SUSANA MALCORRA (COORDENAÇÃO)

PERSPECTIVA FEMINISTA  
PARA UMA NOVA  
GOVERNANÇA GLOBAL

**Organização**

Marina Gusmão de Mendonça  
Fernando Blasco



Copyright © 2023 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

Coleção Cátedra José Bonifácio

Coordenação: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp ([www.livrosabertos.edusp.usp.br](http://www.livrosabertos.edusp.usp.br)). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global / Susana Malcorra (coordenação); organização Marina Gusmão de Mendonça, Fernando Blasco. – São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2022. – (Cátedra José Bonifácio; 10)

Vários autores.

ISBN 978-65-5785-159-3

1. Ciência política 2. Democracia 3. Feminismo 4. Governança global 1. Mendonça, Marina Gusmão de. II. Blasco, Fernando. III. Malcorra, Susana. IV. Série.

23-173218

CDD-3201

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências políticas 320.0981

Eliane de Freitas Leite – Bibliotecária – CRB 8/8415

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
[www.edusp.com.br](http://www.edusp.com.br) – e-mail: [edusp@usp.br](mailto:edusp@usp.br)

Printed in Brazil 2023

Foi feito o depósito legal

# Sumário

Prefácio .....	9
Carlos Gilberto Carlotti Junior	
Presença de Susana Malcorra na Cátedra José Bonifácio .....	11
Pedro Dallari	
Susana Malcorra, uma reflexão na Universidade de São Paulo sobre as mulheres e o mundo.....	21
Maria Arminda do Nascimento Arruda	
Mi experiencia como catedrática .....	25
Susana Malcorra	
Apresentação .....	29
Marina Gusmão de Mendonça ■ Fernando Blasco	
<b>Primeira Parte: A experiência de especialistas</b>	
Las Naciones Unidas y la mujer .....	39
Susana Malcorra	
El empoderamiento económico de las mujeres: un nudo crítico para la gobernanza global .....	65
Rebeca Grynspan ■ Claudia Briones Smith	
A new global governance from a feminist perspective: women and international trade .....	81
Arancha Gonzalez Laya	

Towards an inclusive climate future: advancing gender equality  
in multilateral climate action ..... 97  
María Fernanda Espinosa

Education first: women empowerment and global education ..... 123  
Irina Bokova

Perspectivas críticas sobre la gobernanza global: los casos de la  
libertad de expresión y la movilidad humana desde los feminismos ... 153  
Mariateresa Garrido ■ Adriana Salcedo ■ Francisco Rojas-Aravena

And the rules will set you free: standard-setting and financing  
for development ..... 179  
Isabel de Saint Malo ■ Marcos Mancini ■ Miguel Verzbolovskis

World order in crisis: does the UN Security Council still matter? .... 207  
Bruce Jones

Governance, democracy, and feminism ..... 229  
Fernando Blasco

A liquidação das políticas de segurança alimentar no Brasil:  
pobreza, desigualdade e feminização da fome ..... 247  
Marina Gusmão de Mendonça

## **Segunda Parte: A reflexão de pesquisadores**

Programas de desenvolvimento em organizações internacionais:  
reflexão e crítica a partir do feminismo e do multiculturalismo ..... 283  
Táli Pires de Almeida ■ Yhasmin Monteiro

Democracia em constituição: os desafios do sistema democrático  
à luz de uma perspectiva feminista ..... 303  
Betysa Baeta Martins Starling

A participação feminina na governança global: o passado presente  
da Ibero-América e a memória disruptiva do Mercosul ..... 321  
Eduardo Aleixo Monteiro

Os estudos interseccionais e a agenda feminista latino-americana e caribenha.....	339
Andrea Rosendo da Silva ■ Graziela Tavares de Souza Reis ■ Yoná dos Santos	
O uso e o acesso da tecnologia na luta pela igualdade de gênero e pelo empoderamento das mulheres .....	359
Andressa Crystine da Silva Sobrinho	
A proteção da Mãe Terra no multilateralismo ambiental: análise da igualdade de gênero na governança sobre meio ambiente .....	383
Paulo Cezar Rotella Braga ■ Wânia Duleba	
O papel do Coletivo de Comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres como ferramenta de enfrentamento do imperialismo .....	397
Lucca Amaral Tori ■ Martha Raquel Rodrigues	
As liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos: uma análise conjuntural feminina à luz da triangulação da violência em Johan Galtung .....	417
Francielli Mores Gusso	
Prática necropolítica masculina dominante no enfrentamento da pandemia de covid-19: olhares sobre a crise de governança global e a discriminação étnica .....	441
André Aparecido Medeiros	
Gênero e feminismo teórico nas relações internacionais: pontes e diálogos para uma nova governança global e a perspectiva de uma mulher refugiada .....	461
Karl Albert Diniz de Souza	

## **Anexo**

Entrevista com Susana Malcorra: a universidade responsável .....	493
Pedro Dallari	



## Prefácio

CARLOS GILBERTO CARLOTTI JUNIOR

*Reitor da Universidade de São Paulo*

É com grande honra que escrevo este prefácio para o décimo volume da coleção de livros da Cátedra José Bonifácio, uma iniciativa do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo ligado à Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação e ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP).

Ao completar dez anos de existência, posso dizer que a cátedra é um modelo de sucesso e deve servir de inspiração e incentivo para a criação de novas iniciativas desse tipo na universidade, que se beneficia, de forma extraordinária, ao receber novos saberes e ampliar seu diálogo com a sociedade. Trata-se de um espaço privilegiado para a produção e a difusão de conhecimento de alto nível, propiciando aos pesquisadores a convivência acadêmica, durante um ano, com figuras proeminentes, externas à universidade.

Os catedráticos desenvolvem estudos na temática referente à sua especialidade, liderando um grupo de pesquisadores previamente selecionados por terem em comum projetos de investigação alinhados com o tema geral. No final do período, para encerrar os trabalhos, os pesquisadores produzem uma coletânea de artigos, que são reunidos em um livro publicado pela Edusp. Também são realizadas conferências abertas à comunidade e encontros específicos entre docentes e discentes.

Já tivemos figuras ilustres do mundo ibero-americano como catedráticos: o ex-presidente do Chile Ricardo Lagos (2013); o ex-secretário-geral da Secretaria-geral Ibero-americana (Segib) Enrique Iglesias (2014); a escritora Nélida Piñon (2015); o ex-primeiro-ministro da Espanha Feli-

pe González (2016); a embaixadora do México no Brasil Beatriz Paredes (2017); a ex-presidente da Costa Rica Laura Chinchilla (2018); o economista Enrique García (2019); o também economista José Antonio Ocampo (2020-2021); e o ex-ministro da Fazenda Rubens Ricupero (2021-2022).

Este ano é a vez de Susana Malcorra, ex-ministra de Relações Exteriores da Argentina e uma das fundadoras da iniciativa internacional Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (GWL Voices), voltada ao desenvolvimento de programas sobre igualdade de gênero em posições de liderança.

Engenheira eletrônica de carreira, atuou por mais de dez anos na Organização das Nações Unidas (ONU), em que serviu como diretora de operações, em Roma (Itália), do Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre 2004 e 2008; como secretária-geral adjunta do Departamento de Apoio a Atividades de Campo e como chefe de gabinete do então secretário-geral da ONU Ban Ki-moon até o final de 2015. No ano seguinte, assumiu o Ministério de Relações Exteriores no governo do ex-presidente argentino Mauricio Macri.

O tema desta obra não poderia ser mais oportuno e necessário para a época em que vivemos: *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*. Malcorra e seus colaboradores analisam o feminismo e a participação feminina no mundo político e econômico e no cenário dos direitos humanos e da sustentabilidade com base na experiência e na reflexão de especialistas e pesquisadores.

Trata-se, portanto, de um livro essencial para quem quer entender o papel da mulher na sociedade atual e as dificuldades enfrentadas na busca da igualdade de gênero.

Quero agradecer a Malcorra pela generosidade em compartilhar seu conhecimento e sua experiência com nossos pesquisadores, certo de que este é apenas o início de sua jornada como parte de nossa comunidade acadêmica. Agradeço, igualmente, ao professor Pedro Dallari, diretor do IRI e coordenador da cátedra, pelo entusiasmo e trabalho incansável à frente do projeto desde 2013, e ao Banco Santander, por apoiar a iniciativa.

São Paulo, agosto de 2023

# Presença de Susana Malcorra na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI

Coordenador da Coleção Cátedra José Bonifácio

Décima personalidade ibero-americana a ocupar a Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP) – sendo a quarta mulher –, a estadista argentina Susana Malcorra desempenhou a função de catedrática de forma intensa e marcante. Tendo sido convidada para essa posição em dezembro de 2022, por meio de videoconferência em que a USP esteve representada pela vice-reitora, a professora Maria Arminda do Nascimento Arruda, a nova catedrática assumiu desde logo os encargos da tarefa, mobilizando imediatamente a comunidade acadêmica em torno do tema que escolheu para as atividades da cátedra e que dá título a este livro: *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*.

Ao longo de 2023, desdobrou-se ininterruptamente em diversas atividades, presenciais e remotas, atendendo de forma completa aos objetivos que caracterizam a cátedra. Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba)<sup>1</sup> – núcleo de apoio à pesquisa (NAP) instituído pela Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI) e administrativamente vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) –, a Cátedra José Bonifácio se constitui em

1. O Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) do Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por um comitê científico integrado por professores de diferentes unidades da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ); Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI); Valéria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP); e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, do IRI e coordenador do Ciba. Neste, a secretaria executiva está a cargo de Gerson Damiani.

programa voltado a incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de pesquisadores com lideranças políticas, sociais e culturais do universo ibero-americano. Conta, para isso, com apoio financeiro do Banco Santander.

Com período de trabalho assinalado para um ano, ocuparam a cátedra, antes de Susana Malcorra, nomes que perfazem um rol excepcional: Ricardo Lagos, que presidiu o Chile, foi o primeiro catedrático, indicado em 2013; o uruguaio Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2014; a escritora brasileira Nélide Piñon, que presidiu a Academia Brasileira de Letras (ABL), em 2015; o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González, em 2016; a diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes, em 2017; a ex-presidente de Costa Rica Laura Chinchilla, em 2018; o boliviano Enrique García, ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) –, em 2019; o colombiano José Antonio Ocampo, que foi secretário-geral adjunto da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2020; e, mais recentemente, o diplomata e homem público brasileiro Rubens Ricupero, em 2021. A significativa experiência adquirida ao longo das respectivas trajetórias foi disponibilizada por essas personalidades para aproveitamento pela comunidade acadêmica.

E o extenso e qualificado currículo de Susana Malcorra, a primeira titular de nacionalidade argentina, assegurou plenamente a preservação do padrão de excelência das atividades da cátedra verificado ao longo desses anos. Graduada em engenharia pela Universidad Nacional de Rosario (UNR), na Argentina, por mais de duas décadas atuou nos setores de tecnologia e telecomunicações, iniciando-se como engenheira de sistemas na International Business Machines (IBM) e tendo chegado à posição de diretora-geral da Telecom Argentina, uma das maiores empresas do país. Em 2004, passou a desenvolver exitosa carreira na ONU; naquele ano, ingressou, como diretora de operações, no Programa Mundial de Alimentos (PMA) da organização. Em 2008, foi nomeada secretária-geral adjunta do Departamento de Apoio a Atividades de Campo da ONU, para trabalhar em operações de manutenção da paz. Já em abril de 2012, tornou-se chefe de gabinete do secretário-geral Ban Ki-moon. Durante sua permanência

na ONU, a catedrática lidou diversas vezes com países em situação de crise – incluindo República Democrática do Congo, Sudão, Chade, Somália e Afeganistão –, submetendo assuntos estratégicos, financeiros e orçamentários para apreciação da Assembleia Geral e de outros entes da organização. Entre diversas tarefas específicas que desempenhou, coordenou a missão para eliminação de armas químicas sírias e a primeira resposta de emergência ao ebola na África Ocidental.

Em 2015, a convite do presidente Mauricio Macri, Susana Malcorra assumiu o cargo de ministra de Relações Exteriores da Argentina – sendo a primeira mulher a dirigir aquele ministério –, em que permaneceu até julho de 2017, quando, em dezembro, presidiu a XI Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Buenos Aires. Depois de deixar suas funções governamentais, tem protagonizado intensa atuação em entidades, grupos e movimentos sociais relacionados a democracia, governança global, liderança e questões de gênero. É uma das fundadoras da iniciativa Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (GWLVoices). No plano acadêmico, é atualmente conselheira sênior da School of Global and Public Affairs da Universidad IE, na Espanha, escola da qual foi diretora de março de 2020 a setembro de 2021.

Em sua permanência na USP, para além da condição de catedrática, de viés honorífico, tornou-se oficialmente, na estrutura funcional, professora colaboradora do IRI. Em reunião realizada em 29 de junho de 2023, a Congregação daquele instituto aprovou por unanimidade a incorporação da catedrática a seu corpo docente, com fundamento no artigo 86 do Estatuto da Universidade de São Paulo, que estabelece que a “Universidade poderá, em caráter excepcional, contratar, por prazo determinado, Professor Colaborador, especialista de reconhecidos méritos, portador ou não de titulação universitária”<sup>2</sup>.

Dando cumprimento às tarefas habituais da Cátedra José Bonifácio, Susana Malcorra procedeu à gestão de grupo de pesquisa, teve presença em eventos acadêmicos abertos, como conferencista ou debatedora, e atuou

2. Universidade de São Paulo, resolução n. 3 461, de 7 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/53a8k3ny>, acesso em: 14 set. 2023.

no espaço público, por meio da imprensa e dos veículos de comunicação social da USP. O grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio – que se encontra registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>3</sup> – é o elemento central de operação desse programa acadêmico, pois possibilita que o relacionamento do titular da cátedra com estudantes que integram o grupo se dê de forma intensa e contínua ao longo do ano, viabilizando de forma mais efetiva o atendimento da finalidade do programa. O grupo de pesquisa dirigido por Susana Malcorra esteve constituído por 67 pesquisadores, estudantes matriculados em mais de duas dezenas de programas de pós-graduação da USP, selecionados em função da afinidade dos respectivos projetos de pesquisa com o tema de investigação definido pela catedrática. Esses jovens mantiveram contato direto com a catedrática, realizando reuniões de trabalho presenciais e virtuais para discussão de assuntos específicos relacionados aos múltiplos aspectos concernentes à governança global, especialmente à participação das mulheres nesse âmbito.

A primeira reunião do grupo de pesquisa com a catedrática deu-se em 1º de março de 2023, de forma virtual, tendo por finalidade o planejamento das atividades que seriam realizadas no período. Na sequência, tendo por base elementos enunciados por Susana Malcorra e sob sua coordenação pessoal, os pesquisadores examinaram, em uma sucessão de encontros mensais reservados aos integrantes do grupo, diferentes assuntos substantivos aglutinados sob o título geral *Oportunidades para una Nueva Gobernanza Global: Consideraciones desde una Perspectiva Feminista*, conforme o plano de trabalho definido pela catedrática. Na reunião de 12 de abril, ocorrida presencialmente no IRI, enfocou-se o “Panorama de la Gobernanza Global Actual”. Em 18 de maio, “Oportunidades de Ajuste del Sistema Multilateral” foi o tema-objeto de reunião virtual. Em 21 de junho, novamente com a presença da catedrática no IRI, que esteve acompanhada do antigo catedrático Enrique García, cuidou-se de “La Situación Multilateral Regional”. Nessas sessões de trabalho, os idiomas português e espanhol fo-

3. Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio – USP, cujos dados estão acessíveis em: <https://tinyurl.com/2tpr4wka>, acesso em: 14 set. 2023.

ram utilizados indistintamente, conforme regra fixada pelo catedrático de 2014, o uruguaio Enrique Iglesias, para a Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), à época em que a dirigiu, e que foi adotada pelo Ciba.

Também de acordo com a praxe adotada na cátedra, para conduzir as reuniões e para o desenvolvimento de atividades complementares com o grupo de pesquisa, inclusive o fornecimento de suporte bibliográfico e a orientação na produção científica, Susana Malcorra teve a colaboração de dois assistentes: Marina Gusmão de Mendonça, docente da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) que está em pós-doutoramento no IRI e que exerceu as atribuições de coordenadora científica da cátedra, e Fernando Blasco, acadêmico argentino, vice-presidente do Conselho da Universidade para a Paz (UPAZ), instituição criada pela Assembleia Geral da ONU e sediada na Costa Rica. Esses dois assistentes, com o apoio da pesquisadora do Ciba Ana Paula Castelhana, conduziram em 8 de março, uma semana após o encontro inaugural do grupo de pesquisa com a catedrática, reunião de orientação sobre os aspectos metodológicos concernentes ao funcionamento do grupo, em que também se verificou a divulgação das normas do processo de seleção dos artigos de pesquisadores que viriam a integrar a segunda parte deste livro.

Relativamente às iniciativas promovidas pela cátedra ao longo de 2023, que, contando com a participação de Susana Malcorra, se destinaram ao conjunto da comunidade acadêmica, cabe destacar três eventos bastante relevantes. Em 13 de abril, sob promoção do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI), a catedrática proferiu no IRI conferência tendo o mesmo tema daquele norteador de seu trabalho na USP, “Oportunidades para una Nueva Gobernanza Global: Consideraciones desde una Perspectiva Feminista”, em sessão pública que foi coordenada pelas professoras Maria Antonieta Del Tedesco Lins e Daniela Schettini, dirigentes da Comissão de Pós-graduação (CPG) daquele instituto<sup>4</sup>. Em 22 de junho pela manhã, desta feita com promoção do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica (EP) e coordenação da professora Marly Monteiro de Carvalho, ocorreu, naquela mesma unidade da USP, o

4. Ver <https://tinyurl.com/4hkk8p2w>.

encontro marcante de Susana Malcorra com dois catedráticos que a antecederam, Enrique García e Rubens Ricupero, para uma discussão aberta sobre os desafios contemporâneos da América Latina e do mundo, com ênfase no tema da inovação<sup>5</sup>. E, na tarde do mesmo dia 22 de junho, a catedrática se reuniu no IRI com 25 estudantes de graduação da USP para o desenvolvimento de sessão do programa internacional HER TURN: Inter-generational Dialogues, concebido pela iniciativa GWL Voices e focada em propósito bastante similar ao da cátedra: favorecer a preparação de jovens estudantes, pesquisadores e profissionais por meio do contato com lideranças experientes.

Ampliando ainda mais o alcance de sua atuação na USP e de modo a dar conhecimento das atividades e da produção da Cátedra José Bonifácio durante o período de sua titularidade, Susana Malcorra, assim como se deu com catedráticos anteriores, esteve presente tanto nos meios de comunicação social da universidade como em outros veículos de imprensa. Para além dos registros frequentes nos *sites* e nas páginas de diferentes órgãos da USP nas redes sociais (IRI, EP etc.), o *Jornal da USP*, em mais de uma ocasião, atualizou a comunidade acadêmica e a sociedade com informações<sup>6</sup>. Em 14 de abril, os jornalistas Luiz Roberto Serrano e Marcello Rollemberg entrevistaram longamente a catedrática, com minha participação, para o programa *Diálogos USP*, veiculado no Canal USP no YouTube, ocasião em que ela discorreu sobre a conjuntura social e política latino-americana e mundial, além de falar sobre o trabalho acadêmico que vinha desenvolvendo na USP<sup>7</sup>.

5. Ver <https://tinyurl.com/bdf3vbt4>.

6. João Pedro Abdo, “Ex-ministra Argentina Susana Malcorra Será a Nova Titular da Cátedra José Bonifácio”, *Jornal da USP*, 21 dez. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yck3xz45>, acesso em: 14 set. 2023; Cinderela Caldeira, “Uma Visão Global do Ponto de Vista Feminino”, *Jornal da USP*, 12 abr. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/evwk3sb8>, acesso em: 14 set. 2023; João Pedro Abdo, “Nova Titular da Cátedra José Bonifácio Participa de Visitas e Atividades Acadêmicas na Universidade”, *Jornal da USP*, 14 abr. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/59rkwjh5>, acesso em: 14 set. 2023; “Uma Secretária-geral para a ONU”, *Jornal da USP*, 3 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2xhvrlysp>, acesso em: 14 set. 2023.

7. *Diálogos USP: Uma Visão Global do Ponto de Vista Feminino*, São Paulo, Canal USP, 14 abr. 2023

De todas as realizações da catedrática, a mais significativa, sem dúvida, é a coordenação deste livro. Na forma de uma coletânea de artigos, trata-se do décimo volume anual da coleção da Cátedra José Bonifácio, iniciada em 2014 com a publicação da obra coordenada por Ricardo Lagos, o primeiro catedrático, à qual se seguiram os livros de responsabilidade dos que o sucederam. Desde 2019, todos esses livros passaram a estar disponíveis igualmente em versão digital e de acesso livre no Portal de Livros Abertos da Edusp<sup>8</sup>, responsável pela publicação da coleção desde seu lançamento. Observando o padrão metodológico da coleção, este novo volume – *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global* – resulta do conhecimento acumulado por meio do extenso conjunto de iniciativas aqui sumarizado, resgatando e refletindo o debate gerado por Susana Malcorra em torno do tema que escolheu em 2022 para orientar as atividades da cátedra, da mesma forma que ocorreu com as edições anteriores desse programa acadêmico.

A obra reúne artigos redigidos pela catedrática, por personalidades e especialistas por ela convidados e por estudantes de pós-graduação integrantes do grupo de pesquisa, constituindo-se, com as obras anteriores da coleção, em fonte significativa de conhecimento para pesquisadores científicos e estudiosos de maneira geral que, no mundo todo, se dedicam ao exame de temas latino e ibero-americanos, e de relações internacionais. A produção do livro, amparada na excelência editorial da Edusp, é fruto da dedicação pessoal e vigorosa de Susana Malcorra, que contou com o apoio, na organização dos 26 textos que o integram, de seus dois assistentes aqui mencionados, os professores Marina Gusmão de Mendonça e Fernando Blasco.

Já no mês de setembro, no final do processo de edição deste livro, Susana Malcorra gravou uma entrevista, na qual fui o entrevistador, para figurar na *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, publicação periódica de grande

(72 min, son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/427jfu5a>, acesso em: 14 set. 2023.

8. Os livros da coleção estão acessíveis em: <https://tinyurl.com/3ydvzkd9>, acesso em: 14 set. 2023.

prestígio e alcance internacional, de responsabilidade do Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidad de Salamanca (USAL), produzida em formato digital e de livre acesso. O CEB tem com o Ciba parceria consolidada, sendo a divulgação coordenada do trabalho realizado pela Cátedra José Bonifácio uma das decorrências regulares dessa cooperação. Isso vem se materializando, por exemplo, na publicação, em diferentes edições da *REB*, de entrevistas realizadas com catedráticos<sup>9</sup>.

Assim, em 6 de setembro de 2023, reuni-me uma vez mais com Susana Malcorra, de forma virtual. A transcrição da conversa que mantivemos, além de ser destinada à *REB*, está publicada integralmente no final deste livro<sup>10</sup>. Falamos sobre o trabalho intelectual e acadêmico que a catedrática desenvolveu na USP e, principalmente, acerca da responsabilidade das instituições universitárias na formulação e na promoção de políticas públicas e estruturas de gestão, de feição tanto nacional como internacional, voltadas ao enfrentamento das graves crises globais contemporâneas. A conversa levou em consideração, inclusive, a atividade de pesquisa que a catedrática dirigiu na USP, apontando justamente para a necessidade de introdução de mudanças nas formas atuais da governança internacional.

Publicada a obra *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*, ademais da segura repercussão pública que terá, ela se constituirá em material de referência no programa de 2023 da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, ministrada no IRI, o que possibilitará a estudantes de pós-graduação de diferentes cursos da USP se aprofundarem de imediato, de forma sistemática, no exame dos assuntos versados nos diferentes artigos do livro, contando, para isso, com a interlocução com os espec-

9. Publicadas na *REB* sob supervisão de Elisa Tavares Duarte, do CEB-USAL, as entrevistas estão disponíveis em diferentes edições da revista, que podem ser consultadas em: <https://tinyurl.com/4527swuu>, acesso em: 14 set. 2023.

10. O apoio para a gravação da entrevista em vídeo foi dado por Reinaldo Ferreira de Lima, funcionário do IRI. A degavação e transcrição coube às alunas de graduação do IRI Julia Roberta Ara de Lima e Rayanne Fernandes Dias, ambas estagiárias do Ciba. A revisão final da transcrição foi feita pela própria catedrática Susana Malcorra. O vídeo da entrevista está disponível em: <https://tinyurl.com/ynmtz6fw>, acesso em: 14 set. 2023.

tivos autores. Vai se repetir, assim, atividade regular de ensino que ocorre desde a publicação do primeiro volume da coleção da cátedra, em 2014.

A título de conclusão desse breve relato das atividades que Susana Malcorra conduziu na Cátedra José Bonifácio em 2022 e 2023, cabe reconhecer que a vivência rica e multifacetada que vem caracterizando toda a sua trajetória política, profissional e pessoal se refletiu de forma intensa na condução do relacionamento que manteve com a comunidade acadêmica, em claro benefício para estudantes, professores e todos que com ela conviveram ao longo desse período.

A vinculação da catedrática à USP – marcada, além de tudo, por profundo e recíproco sentimento de afeto, e cuja continuidade se deseja – já é, assim, um marco assentado de forma permanente e irrevogável na história de nossa universidade.



## Susana Malcorra, uma reflexão na Universidade de São Paulo sobre as mulheres e o mundo

MARIA ARMINDA DO NASCIMENTO ARRUDA

*Vice-reitora da Universidade de São Paulo*

Já nos dias finais de 2022, ela em Madri, Espanha, e nós em São Paulo, representantes da reitoria da Universidade de São Paulo (USP), Susana Malcorra, membros da Cátedra José Bonifácio e eu nos encontramos por videoconferência com o intuito de convidá-la, oficialmente, para dirigir os estudos ibero-americanos da instituição. Embora limitados pela virtualidade do contato, logo percebi o significado de tê-la como colaboradora da USP. Personalidade marcante, Susana Malcorra é a quarta mulher a se responsabilizar durante um ano pelas atividades da cátedra, após a escritora brasileira Nélida Piñon, a política e diplomata mexicana Beatriz Paredes e a ex-presidente da Costa Rica Laura Chinchilla. A despeito da distância, o nosso encontro foi marcado por mútua simpatia, creio que derivada do compartilhamento de concepções semelhantes, fertilizada pelo reconhecimento da essencialidade da participação das mulheres na governança dos organismos de decisão.

Quando, em 2018, responsabilizei-me por saudar Laura Chinchilla na cerimônia de posse, chamei a atenção para a importância de contar com a presença de uma mulher devotada à agenda pública na direção desse exitoso núcleo de pesquisa, que, desde a sua criação em 2013, tem alcançado reconhecimento inegável. A Cátedra José Bonifácio notabilizou-se por receber personalidades marcantes da vida pública ibero-americana, a exemplo de Susana Malcorra. Foi, portanto, com júbilo que recebi sua aquiescência ao nosso convite. Líder da iniciativa Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (GWL Voices), ex-ministra de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, com sólida trajetória em posições de relevo na Organização das Nações Unidas (ONU),

é a décima catedrática, número que, por si só, revela a institucionalidade da cátedra. O vínculo formal por um ano dos catedráticos tem permitido a coordenação de atividades acadêmicas, a orientação das novas gerações, o contato contínuo, intenso e profícuo com a nossa comunidade universitária, experiência que se prolonga mesmo após o término da colaboração.

Durante sua permanência entre nós, Susana elegeu como tema a ser estudado na Cátedra José Bonifácio – prerrogativa de cada titular do programa – uma agenda de pesquisa desenvolvida sob a óptica de uma mulher. A própria catedrática converteu-se em objeto de investigação, lugar a partir do qual formulou objetos e problemas de conhecimento. A coletânea por ela coordenada, *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*, resulta justamente dessa opção temática inovadora e reflete a substância do trabalho realizado desde o final de 2022 e ao longo de boa parte de 2023.

Agregando alunas e alunos de pós-graduação em grupo específico de pesquisa, convidando a colaborar lideranças e especialistas internacionais de grande envergadura, dialogando com dirigentes, docentes e estudantes da universidade, proferindo palestras abertas ao público, reportando-se à imprensa universitária, Susana, em pouco tempo para os padrões da produção acadêmica, conferiu impressionante intensidade à sua presença na USP. A tópica da agenda feminista tradicional foi ampliada e novos horizontes foram descortinados. O esforço intelectual mobilizado pelos pesquisadores por ela coordenados foi de grande envergadura, haja vista as propostas emanadas do conjunto de textos, dentre as quais ganha relevo a de assegurar mais participação da mulher na governança internacional, vista como fator determinante para o efetivo aprimoramento dos mecanismos decisórios globais, sobretudo em um quadro generalizado de crise, que impõe ousadia decisória.

A ideia síntese dessa visão da catedrática sobre a realidade global está explícita na proposta compartilhada conosco, reproduzida no artigo escrito para este livro: que seja escolhida uma mulher como secretária-geral da ONU na próxima renovação do cargo, em 2026; a vaga, segundo o critério de rodízio entre as regiões, caberá à representação da América Latina ou do Caribe<sup>1</sup>. Caso a proposta seja acolhida, teremos a primeira mulher a dirigir

1. A proposta foi mencionada na matéria de João Pedro Abdo no *Jornal da USP* (21 dez. 2022),

a ONU, organização que representa a governança mundial. Recebido com muito entusiasmo pela comunidade universitária, o projeto será levado adiante pela USP, junto com outras universidades do estado, referendando o compromisso da sociedade latino-americana e caribenha na promoção das mudanças necessárias identificadas pela catedrática.

Por ocasião de uma de suas estadias na USP ao longo de 2023, no mês de abril, reuni-me com Susana para um almoço de trabalho, em um restaurante da Cidade Universitária. Ao final, aconteceu a coincidência do encontro com a notável escritora e acadêmica Conceição Evaristo, referência na luta contra o racismo e a discriminação de gênero. Titular da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência da USP, a escritora tem, igualmente, trabalhado na superação das iniquidades<sup>2</sup>.

Mais do que mero evento fortuito, o encontro casual entre as duas catedráticas foi emblemático do elevado grau de engajamento de nossa universidade na promoção da condição feminina e dos direitos da mulher, materializado, entre tantas outras iniciativas, no Escritório USP Mulheres, hoje incorporado à Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento (PRIP), e na participação no programa global HeForShe, criado pela ONU, para a efetivação da equidade de gênero na USP. Apesar de avanços inegáveis, a USP ainda reproduz persistente padrão de desigualdade, embora seja possível antever um cenário de mudanças, como revelam os dados a seguir (gráfico 1).

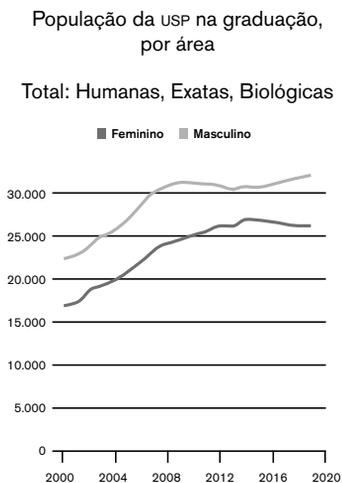
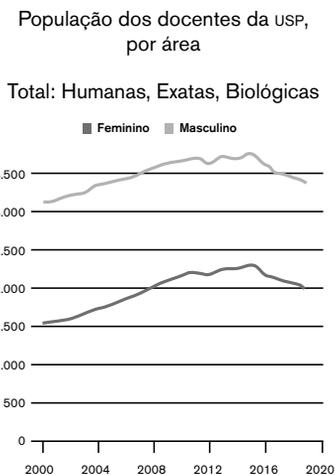
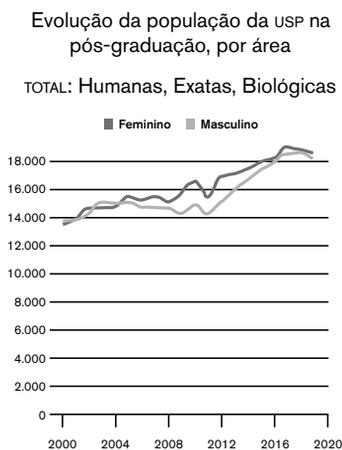
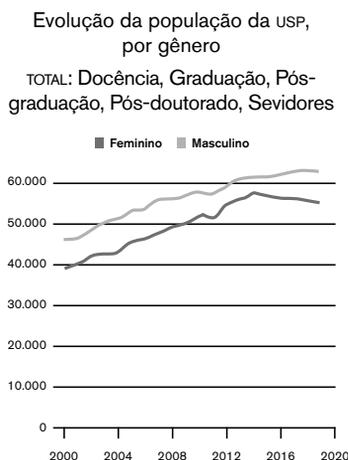
A contribuição da catedrática à agenda da equidade de gênero ultrapassa, como se vê, sua atuação à frente da Cátedra José Bonifácio. Internamente à USP, organizou um conjunto diversificado de pesquisas sobre a

que registrou a aceitação do convite para dirigir a Cátedra José Bonifácio em sua manchete: “Ex-ministra argentina Susana Malcorra será a nova titular da Cátedra José Bonifácio”. disponível em: <https://tinyurl.com/mtm6jy25>, acesso em: 11 set. 2023).

2. Uma fotografia desse encontro foi publicada em matéria do *Jornal da USP*, registrando, além das duas catedráticas e da vice-reitora, a presença do pró-reitor de graduação Aluisio Segurado, de Pedro Dallari, diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP e responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio, e dos pesquisadores Gerson Damiani e Ana Paula Castelhana, do Centro Ibero-americano (Ciba) da USP, núcleo de apoio à pesquisa (NAP) que abriga institucionalmente a cátedra (cf. João Pedro Abdo, “Nova Titular da Cátedra José Bonifácio Participa de Visitas e Atividades Acadêmicas na Universidade”, *Jornal da USP*, 14 abr. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/54568dt9>, acesso em: 11 set. 2023).

condição de gênero de forma a adensar os debates; externamente, propõe um programa que desborda a universidade, embora a torne parte integrante do projeto. A presença de Susana Malcorra na USP reafirmou o nosso compromisso civilizatório do qual é prova este livro excepcional.

GRÁFICO 1: *Desigualdade de gênero na Universidade de São Paulo (2000-2020)*



Fonte: USP Mulheres, [2023], disponível em: <https://tinyurl.com/3kd4yrss>, acesso em: 12 set. 2023.

## Mi experiencia como catedrática

SUSANA MALCORRA

Cuando recibí la invitación para asumir la décima Cátedra José Bonifácio, me encontraba inmersa en numerosos compromisos y dudé mucho en aceptar. Afortunadamente, colegas y antiguos catedráticos, como Enrique Iglesias y Enrique García, insistieron en que me uniera a este proyecto porque representaría una excelente experiencia personal que no debía dejar pasar. Mi labor como responsable de la Cátedra José Bonifácio para el año 2023 les ha dado la razón; ha sido para mí una tarea sumamente gratificante.

Quiero comenzar, por eso, expresando mi agradecimiento a la vicerrectora Maria Arminda do Nascimento Arruda y al profesor Pedro Dallari por haberme convocado para esta posición.

Ahora, al encontrarme en la etapa final de este recorrido, puedo afirmar con certeza que formar parte de la Universidad de São Paulo (USP), a través del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), ha sido una vivencia sumamente enriquecedora e insustituible. Tengo múltiples razones para haber llegado a esta conclusión:

- (1) Convocar a más de sesenta investigadores provenientes de diversas áreas de interés y especialización ha sido un logro destacable. La diversidad de perspectivas y conocimientos aportados ha sido fundamental para enriquecer el debate en torno al tema central de mi cátedra: la gobernanza global desde una perspectiva feminista.
- (2) Lograr conectar esta diversidad de intereses y enfoques, y hacer que converjan en torno al tema de la cátedra, ha sido un verdadero desa-

fío que hemos superado con éxito. La posibilidad de unir diferentes miradas ha permitido generar un diálogo enriquecedor y estimulante entre los investigadores.

- (3) Establecer un hilo conductor que guiara y unificara las contribuciones de los investigadores a través de este libro ha sido una tarea fundamental. Lograr que cada perspectiva se enriqueciera mutuamente y se complementara para brindar una visión integral ha sido un resultado satisfactorio y gratificante.
- (4) La convocatoria de un grupo externo y multidisciplinario, que aportara una visión adicional al desafío de la gobernanza global, ha sido un acierto. La incorporación de expertos provenientes de diferentes disciplinas ha enriquecido aún más la discusión y ha permitido ampliar nuestro horizonte de conocimiento.
- (5) Y, sobre todo, haber tenido la oportunidad de sumergirme personalmente en el campus universitario de la USP ha sido una vivencia única. El entorno académico vibrante y estimulante ha contribuido significativamente a mi desarrollo personal y profesional. El intercambio de ideas con estudiantes, profesores y otros investigadores ha sido invaluable.

El estudio de la gobernanza global genera continuo interés y dedicación en ámbitos académicos, diplomáticos y políticos. Su reforma para adaptarla a la realidad del siglo XXI es tema de discusión permanente y de estudio por parte de expertos en todo el mundo. Sin embargo, hay algo especial en el trabajo asociativo de la décima Cátedra José Bonifácio que he liderado, y es la incorporación de la visión feminista a dicha gobernanza.

Como se puede observar a través de las distintas contribuciones que este libro unifica, la participación de las mujeres en el liderazgo dista de representar su participación en la sociedad. Por supuesto, la participación es una condición necesaria pero no suficiente. Es necesario ir un paso más allá y avanzar en la transformación de los sistemas que condicionan el desarrollo del mundo.

Esto último solo se puede lograr con un compromiso redoblado hacia una gobernanza global que refleje de manera correcta las dinámicas y la distribución de poder en el mundo actual, que entienda la importancia de

los bienes públicos globales y la necesidad de redistribuir las responsabilidades para resolver los múltiples desafíos que enfrentamos.

Contrariamente a lo que se dice en muchos ámbitos, los grandes problemas que la humanidad tiene por delante son esencialmente comunes y no pueden resolverse únicamente dentro de las fronteras nacionales. Para mencionar solo algunos ejemplos, se encuentran el cambio climático, la inmigración, la profunda inequidad entre países (más allá de la inequidad intrapaís), el terrorismo, el narcotráfico y los sistemas de comercio y fiscalidad internacionales.

Ninguna de estas cuestiones puede tener una respuesta aislada, aunque para algunos esa opción pueda parecer atractiva. Es por ello por lo que debemos trabajar en una gobernanza global que responda a la realidad del momento y a los desafíos que esta conlleva. Sin embargo, cualquier intento de cambio y actualización sería incompleto si no reflejara la participación de más de la mitad de la población mundial: las mujeres.

Lamentablemente, existen demasiados signos que indican que la inclusión de las mujeres en la discusión, en la construcción de un nuevo modelo, en la generación de propuestas y en la participación de su implementación no se considera como una prioridad ni un requisito indispensable. Incluso, para algunos, la mera idea de incluir a las mujeres se ha vuelto un tabú. Podemos observar, en muchas de las discusiones intergubernamentales del sistema multilateral, cómo la mención misma de las mujeres se convierte en objeto de regateo en función de cuestiones geopolíticas, lo que resulta en que las mujeres (y las niñas) quedan excluidas como “daño colateral”.

Considero que esto es totalmente inaceptable. Por ello, he abordado el desafío de mi año como responsable de la cátedra bajo el paraguas de la visión feminista del multilateralismo, y estoy orgullosa de haber conseguido el apoyo de muchas personas interesadas en esta cuestión.

En resumen, mi experiencia como responsable de la Cátedra José Bonifácio durante el año 2023 ha sido excepcionalmente enriquecedora. El haber convocado a diversos investigadores, conectar sus intereses, generar un enfoque unificador, contar con la participación de expertos externos y sumergirme en el entorno universitario de la USP ha sido una vivencia personal y académica que valoraré y recordaré durante mucho tiempo.

No puedo concluir sin una mención especial a mis colaboradores, Marina Gusmão de Mendonça y Fernando Blasco, sin cuyo invaluable apoyo no hubiese sido posible concretar este proyecto del que me siento orgullosa de haber liderado.

# Apresentação

MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA ■ FERNANDO BLASCO

*Organizadores*

Em 2022, a Universidade de São Paulo (USP) escolheu para exercer o cargo de titular da Cátedra José Bonifácio a professora Susana Malcorra, que definiu como tema de estudos e pesquisas um assunto bastante candente na atualidade: Oportunidades para uma Nova Governança Global: Considerações a partir de uma Perspectiva Feminista. O tema desperta grande interesse neste momento, e a professora Susana Malcorra é, sem dúvida, uma das pessoas mais qualificadas no mundo para abordá-lo, tendo em vista suas trajetória pessoal e atuação profissional.

De fato, depois de se formar em engenharia, Susana Malcorra ocupou altos cargos em companhias privadas, chegando a diretora-executiva da segunda maior empresa da Argentina. A partir de então, decidiu dedicar seus esforços a atividades sem fins lucrativos. Dessa forma, atuou como vice-diretora-executiva e diretora de operações do Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, a maior organização humanitária do mundo, com sede em Roma (Itália). Mudou-se depois para Nova York (Estados Unidos), onde foi subsecretária-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), liderando o Departamento de Apoio a Atividades de Campo para intervenções de manutenção da paz. Posteriormente, foi nomeada chefe de gabinete de Ban Ki-moon, então secretário-geral da ONU.

Em 2015, Susana Malcorra deixou o posto nas Nações Unidas para assumir o cargo de ministra das Relações Exteriores da Argentina. Atualmente, exerce a presidência da associação GWL Voices for Change and Inclusion, que fundou junto com Helen Clark, ex-primeira-ministra da Nova Zelândia, e Irina Bokova, ex-diretora-geral da Organização das Na-

ções Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A associação tem, como objetivo primordial, a promoção do multilateralismo e do feminismo. Destarte, Susana Malcorra traz uma profunda experiência das organizações privadas, do universo dos esforços multilaterais e da política nacional e sua representação perante outros países.

Com essa perspectiva, em 2023, o programa da Cátedra José Bonifácio concentrou-se em analisar o desenvolvimento do sistema multilateral e o papel que a mulher desempenha nesse processo. Desse modo, foram enfatizadas as condições históricas, políticas, culturais e sociais que levaram à definição dos objetivos da criação do sistema multilateral. Em particular, foi proposta a abordagem da forte influência de dois pressupostos na sua concepção: o conceito de paz e a questão do papel da mulher na sociedade.

Em relação ao desenvolvimento do sistema multilateral, o tema presunha também a análise de dois aspectos principais. Por um lado, o levantamento do que ocorreu na América Latina, desde a independência, nas primeiras décadas do século XIX, até o presente, com ênfase nas diferentes tentativas de união entre os países e de estabelecimento de um verdadeiro multilateralismo. A partir de então, a proposta era considerar os diversos organismos multilaterais atuantes no continente, seu modo de funcionamento, os conflitos subjacentes e as possibilidades de conquistas positivas para o futuro. Atenção especial seria dedicada às contribuições e ao papel central que as mulheres podem desempenhar para atingir esses objetivos. Por outro lado, o programa propunha-se a abordar também o panorama da atual governança global, considerando-se especialmente: o conceito de paz e sua influência no sistema multilateral, bem como a perspectiva feminista no que diz respeito a igualdade de gênero, discriminação e oportunidade de participação das mulheres na governança e nas instituições.

Uma vez estabelecida a proposta da catedrática, foi iniciado o processo de seleção de pesquisadores. O grupo de pesquisa escolhido contou com 67 alunos dos diversos programas de pós-graduação da USP. A partir de então, e iniciadas as atividades da Cátedra José Bonifácio sob o comando da professora Susana Malcorra, realizou-se o processo de seleção dos artigos enviados por esses estudantes e pesquisadores, de forma que os

textos integrassem a segunda parte deste volume, com trabalhos de alta qualidade e profunda reflexão sobre a temática proposta pela catedrática.

Como é padrão nos livros da Cátedra José Bonifácio, este volume, intitulado *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*, está dividido em duas partes. A primeira é composta de textos de autoria da catedrática e de acadêmicos, intelectuais e líderes das administrações pública e privada que, atendendo a seu convite, aportaram contribuições originais e inovadoras para uma abordagem ampla e diversificada sobre os vários aspectos relacionados ao tema proposto. A segunda parte contém dez artigos, produzidos por pesquisadores integrantes do grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio no período de 2022-2023, cujos textos foram selecionados para publicação nesta coletânea por apresentarem estudos que contemplam, sob diferentes ópticas e áreas, a temática principal abordada nos encontros da catedrática com o grupo.

Assim, a primeira parte deste volume, intitulada *A Experiência de Especialistas*, é iniciada pelo artigo “Las Naciones Unidas y la mujer”, de autoria da catedrática Susana Malcorra, com reflexões sobre o papel feminino no principal organismo internacional.

O segundo texto da primeira parte é de autoria de Rebeca Grynspan, secretária-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development), e Claudia Briones Smith, coordenadora de gênero da Secretaria-Geral Ibero-Americana, e tem como título “El empoderamiento económico de las mujeres: un nudo crítico para la gobernanza global”. As autoras tratam das diversas crises simultâneas que assolam o mundo e o papel que as mulheres podem e devem representar no enfrentamento desses problemas.

A seguir, é possível ler o artigo “A new global governance from a feminist perspective: women and international trade”, escrito por Arancha Gonzalez Laya, ex-ministra de Relações Exteriores da Espanha, que aborda os paradoxos vividos pelo mundo na atualidade e a necessidade de empoderamento das mulheres na comunidade internacional com o objetivo de se atingir a igualdade de gênero.

O texto seguinte, de autoria de María Fernanda Espinosa, ex-presidente da Assembleia Geral da ONU, recebeu o título de “Towards an inclusive climate future: advancing gender equality in multilateral climate action” e trata da crise climática contemporânea e da necessidade de participação coletiva e multilateral no seu enfrentamento, no que as mulheres devem ter participação fundamental.

O quinto texto, intitulado “Education first: women empowerment and global education”, de Irina Bokova, ex-diretora-geral da Unesco, aborda a crise geral da educação, agravada pela pandemia de covid-19, cuja solução deve contar necessariamente com uma grande participação feminina.

Em seguida, Mariateresa Garrido, Adriana Salcedo e Francisco Rojas-Aravena, respectivamente, diretora de doutorado, diretora do Departamento de Estudios de Paz y Conflicto e reitor da Universidad para la Paz (UPAZ), oferecem à leitura o texto “Perspectivas críticas sobre la gobernanza global: los casos de la libertad de expresión y la movilidad humana desde los feminismos”, que aborda a série de incertezas e conflitos contemporâneos, com destaque para as questões da liberdade de expressão e da mobilidade humana. Os autores enfatizam a necessidade de novas abordagens e medidas para superação desses problemas, entre as quais se destaca a urgência de apoio em uma visão feminista.

O sétimo artigo, “And the rules will set you free: standard-setting and financing for development”, de autoria de Isabel de Saint Malo, ex-vice-presidente do Panamá, Marcos Mancini, chefe de cooperação internacional no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e Miguel Verzbolovskis, orientador sênior para parcerias da América Latina e Caribe e ex-embaixador do Panamá na União Europeia (UE), aborda a importância da participação das corporações internacionais no financiamento de ações que promovam o desenvolvimento.

A seguir, Bruce Jones, membro sênior da Brookings Institution, apresenta o texto “World order in crisis: Does the UN Security Council still matter?”, no qual coloca em questão a importância do Conselho de Segurança da ONU em face das graves crises enfrentadas pela Europa, das inúmeras guerras na África e das crescentes tensões verificadas atualmente na Ásia.

Também voltado para o problema da governança global e da participação feminina, o texto “Governance, democracy, and feminism”, de Fernando Blasco, vice-presidente do Conselho da UPAZ, aborda o significado que o termo governança adquire como consequência da perda de poder dos Estados diante dos poderes econômicos e do papel das mulheres na tentativa de retorno a um sistema mais democrático.

A primeira parte deste volume se encerra com o artigo de Marina Gusmão de Mendonça, “A liquidação das políticas de segurança alimentar no Brasil: pobreza, desigualdade e feminização da fome”, em que a autora trata da eliminação de políticas públicas voltadas para o combate à fome a partir de 2016 e os seus principais impactos.

Na segunda parte do livro – A Reflexão de Pesquisadores –, encontram-se textos escritos por pesquisadores da Cátedra José Bonifácio, selecionados para integrar este volume.

Assim, no texto intitulado “Programas de desenvolvimento em organizações internacionais: reflexão e crítica a partir do feminismo e do multiculturalismo”, Táli Pires de Almeida e Yhasmin Monteiro abordam a atuação de organismos internacionais em políticas e programas sociais e financeiros a serem implementados em países do Sul Global, com o objetivo de promover o desenvolvimento. Ressaltam, todavia, que tanto as políticas como os programas são baseados em concepções idealizadas para o Norte Global e, conseqüentemente, têm uma visão sobre as mulheres que não pode ser simplesmente transposta para as demais regiões do mundo.

No artigo “Democracia em constituição: os desafios do sistema democrático à luz de uma perspectiva feminista”, Betysa Baeta Martins Starling analisa o surgimento do sistema democrático na Grécia antiga e a ideia de que a participação só era garantida àqueles considerados cidadãos e, conseqüentemente, negada a mulheres, escravos e estrangeiros. No entanto, como a autora mostra, a concepção de democracia evoluiu ao longo dos séculos, mas o sistema ainda carece de mais participação e inclusão, especialmente das mulheres.

Sob o título “A participação feminina na governança global: o passado presente da Ibero-América e a memória disruptiva do Mercosul”, Eduardo Aleixo Monteiro procura desenvolver uma genealogia das noções de

passado presente e de memória disruptiva, tanto na Ibero-América como no Mercado Comum do Sul (Mercosul), sugerindo que a participação feminina na governança global constitui um elemento disruptor.

Em “Os estudos interseccionais e a agenda feminista latino-americana e caribenha”, Andrea Rosendo da Silva, Graziela Tavares de Souza Reis e Yoná dos Santos procuram mostrar como as propostas do pensamento feminista interseccional são fundamentais para a construção de uma agenda de governança de gênero efetiva na América Latina e no Caribe.

No artigo intitulado “O uso e o acesso da tecnologia na luta pela igualdade de gênero e pelo empoderamento das mulheres”, Andressa Crystine da Silva Sobrinho apresenta os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), estabelecidos pela ONU, como um conjunto de dezessete metas globais a serem atingidas até 2030, e indica como o acesso à tecnologia terá papel fundamental para que se alcance a igualdade de gênero e se promova o empoderamento feminino.

O ponto central da análise de Paulo Cezar Rotella Braga e Wânia Du-leba, no texto “A proteção da Mãe Terra no multilateralismo ambiental: análise da igualdade de gênero na governança sobre meio ambiente”, fundamenta-se no fato de que, apesar de as mulheres serem mais vulneráveis às mudanças climáticas e aos desastres ambientais, verifica-se que elas continuam marginalizadas nos postos de decisão em todas as instâncias de governança ambiental.

O artigo “O papel do coletivo de comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres como ferramenta de enfrentamento do imperialismo”, de Lucca Amaral Tori e Martha Raquel Rodrigues, trata da comunicação e de seu acesso como um direito humano e a centralidade para a luta dos movimentos sociais contemporâneos, especialmente no que se refere à emancipação e ao empoderamento feminino.

O texto de Francielli Mores Gusso, de título “As liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos: uma análise conjuntural feminina à luz da triangulação da violência em Johan Galtung”, aborda a construção do Direito como resultado das relações e dos anseios dos indivíduos, dentre os quais se destaca a religiosidade. Dessa forma, a autora considera ser a liberdade religiosa a mais importante das garantias

individuais, principalmente no que tange a crenças e práticas de cultos pelas mulheres.

Em “Prática necropolítica masculina dominante no enfrentamento da pandemia de covid-19: olhares sobre a crise de governança global e a discriminação étnica”, André Aparecido Medeiros destaca as injustiças sociais e os discursos de ódio praticados pelos homens relacionados a racismo e xenofobia, com especial ênfase no período da pandemia de covid-19.

Por fim, o texto de Karl Albert Diniz de Souza, intitulado “Gênero e Feminismo teórico nas relações internacionais: pontes e diálogos para uma nova governança global e a perspectiva de uma mulher refugiada”, analisa a complexidade para a implantação de uma nova governança global no marco das ações propostas pela associação GWL Voices for Change and Inclusion, isto é, com base em uma perspectiva feminista. Especial atenção é dada à representação e à atuação de mulheres migrantes em face de deslocamentos internacionais forçados.

Ao final do livro, encontra-se a entrevista que a catedrática Susana Malcorra concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) e da Cátedra José Bonifácio.

Este volume é mais uma demonstração do compromisso da Cátedra José Bonifácio com a excelência acadêmica e a pesquisa científica de alto nível, bem como com os principais temas na atualidade da Ibero-América, especialmente no que diz respeito a uma pauta tão significativa como a da importância da visão e da participação das mulheres na governança global.



---

## **PRIMEIRA PARTE**

A experiência de especialistas



# Las Naciones Unidas y la mujer

SUSANA MALCORRA<sup>1</sup>

*Todos no podemos avanzar si la mitad de la humanidad va por detrás.*

MALALA YOUSAFZAI<sup>2</sup>

*La feminización de la pobreza es un hecho. La falta de oportunidades de empleo acordes con la formación, otro. El acoso y, cuando cabe, la violencia, otro más. Todo ello para un colectivo cuyo único defecto visible parece ser el no haber tenido la previsión de nacer con otro sexo.*

AMELIA VALCÁRCEL<sup>3</sup>

*Yo no deseo que las mujeres tengan poder sobre los hombres, sino sobre ellas mismas.*

MARY WOLLSTONECRAFT<sup>4</sup>

1. Catedrática en Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo (USP) en el período 2022-2023. De formación profesional en ingeniería y con una amplia trayectoria en el sector privado y en el ámbito público, Susana Mabel Malcorra ha ocupado diversos cargos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), habiendo sido jefe de gabinete del secretario general Ban Ki-moon (2012-2015). Se desempeñó como ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2015-2017). Actualmente preside la asociación internacional GWL Voices for Change and Inclusion y es asesora senior en la Universidad IE, Madrid.
2. Malala Fund, *Malala Yousafzai: 16th birthday speech at the United Nations*, 12 jul. 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/2b3ze5s4>, acceso en: 2 jun. 2023.
3. Wikipedia, *Amelia Valcárcel*, disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Amelia\\_Valc%C3%A1rcel](https://es.wikipedia.org/wiki/Amelia_Valc%C3%A1rcel), acceso en: 2 jun. 2023.
4. Wikipedia, *Mary Wollstonecraft*, disponible en: <https://tinyurl.com/55e9udm2>, acceso en: 2 jun. 2023

## Introducción

Las Naciones Unidas (ONU) están a punto de celebrar su octogésimo aniversario. Estas casi ocho décadas de existencia revelan luces y sombras en la construcción que la humanidad emprendió después de la Segunda Guerra Mundial. Sin lugar a dudas, ha habido grandes logros y contribuciones hacia los objetivos establecidos en la Carta fundacional<sup>5</sup> de la ONU, así como ejemplos de la incapacidad de sus Estados miembros para actuar en consonancia con los compromisos asumidos. En particular, me centraré en el trabajo realizado por la ONU en relación con el tema de la mujer, sus derechos, su empoderamiento y los avances hacia su plena integración en la sociedad. Para ello, repasaremos los hitos más importantes de la agenda de la mujer desde la creación de la organización.

Comenzaremos por el preámbulo de la Carta, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Es importante resaltar que esta Carta fue suscripta por 51 países (Polonia firmó el 15 de octubre de 1945, pero es considerada miembro fundador), de los cuales diecinueve pertenecen a Latinoamérica y el Caribe. Debe destacarse el peso relativo que la región tuvo en la redacción de la Carta y el fuerte compromiso con todos sus principios y valores. Las primeras frases del Preámbulo de la Carta<sup>6</sup> dicen:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, *en la igualdad de derechos de hombres y mujeres* y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

5. Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, disponible en: <https://tinyurl.com/wbbbvh4>, acceso en: 2 jun. 2023.

6. *Idem*.

El hecho de que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres se proclamara al comienzo de la Carta demuestra la sabiduría y la visión progresista de los fundadores. El empoderamiento de las mujeres está arraigado en la génesis de la institución y se proclama sin reservas. No es un concepto incorporado más recientemente, como algunos sugieren al cuestionar la igualdad de derechos, está en el ADN institucional de la ONU y es un compromiso inalienable al que han adherido sus 193 Estados miembros.

A lo largo de los años, la ONU ha realizado avances significativos en la promoción de los derechos de las mujeres. Uno de los hitos más importantes en esta agenda fue la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>7</sup> en 1948, que estableció la igualdad de derechos entre hombres y mujeres como un principio fundamental.

Posteriormente, se llevaron a cabo múltiples conferencias y cumbres internacionales que abordaron específicamente los temas de género y empoderamiento de las mujeres. La primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, de 1975<sup>8</sup>, celebrada en Ciudad de México, fue un hito importante que puso de relieve la necesidad de promover la igualdad de género en todos los aspectos de la sociedad. Una vez más, se destaca el rol relevante que Latinoamérica y el Caribe ha jugado históricamente en el desarrollo de la agenda de las Naciones Unidas.

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>9</sup> (Cedaw; del inglés, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Esta convención es un instrumento internacional fundamental en la promoción de los derechos de las mujeres y ha sido ratificada por la gran mayoría de los Estados miembros de la ONU.

7. Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948, disponible en: <https://tinyurl.com/53thkhwy>, acceso en: 2 jun. 2023.

8. Naciones Unidas, *Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer*, México, 1975, disponible en: <https://tinyurl.com/yc3kt7w6>, acceso en: 2 jun. 2023.

9. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 dic. 1979, disponible en: <https://tinyurl.com/34k56tna>, acceso en: 2 jun. 2023.

En la década de 1990, se celebraron dos conferencias históricas que dejaron una marca significativa en la agenda de la mujer. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo<sup>10</sup> en 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing<sup>11</sup> en 1995 reafirmaron los compromisos para promover la igualdad de género, la salud y los derechos reproductivos de las mujeres, así como su participación plena en la vida política, económica y social.

En el año 2000 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1325<sup>12</sup> sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que reconoce el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas, y lucha por su protección y su plena participación en los acuerdos de paz.

La creación de ONU Mujeres<sup>13</sup> en 2010 fue otro hito importante en los esfuerzos de la ONU para promover los derechos de las mujeres. Esta entidad se estableció para consolidar y fortalecer las actividades de la ONU en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

En el año 2015, conmemorando los setenta años de la ONU, los Estados miembros adoptaron por aclamación la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>14</sup>. Allí se reafirmaron todos los compromisos en materia de igualdad y empoderamiento de las mujeres (ODS 5) y se consolidó la noción de transversalidad de este avance sobre el resto de los ODS.

A pesar de estos avances, todavía existen desafíos y obstáculos significativos en la plena realización de los derechos de las mujeres. La persistencia de la violencia de género, la brecha salarial, la falta de representación

10. Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 5-13 sept. 1994, disponible en: <https://tinyurl.com/mrx7pj5p>, acceso en: 2 jun. 2023.

11. ONU Mujeres, *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, 1995, disponible en: <https://tinyurl.com/3pnb5keu>, acceso en: 2 jun. 2023.

12. Naciones Unidas, *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU*, 31 oct. 2000, disponible en: <https://tinyurl.com/2p9se2wt>, acceso en: 2 jun. 2023.

13. ONU Mujeres, *ONU-Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*, disponible en: <https://tinyurl.com/373h9dvb>, acceso en: 2 jun. 2023.

14. Naciones Unidas, *Agenda 2030*, disponible en: <https://tinyurl.com/5e528zt5>, acceso en: 2 jun. 2023.

política y la discriminación en el acceso a la educación y los servicios de salud son solo algunos de los problemas que persisten en muchas partes del mundo.

Además, en los últimos años, ha habido un resurgimiento de movimientos conservadores y una creciente resistencia a los derechos de las mujeres y la igualdad de género en algunos Estados miembros. Esto ha generado preocupación y ha planteado nuevos desafíos para la agenda de la mujer en la ONU.

## **La Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer**

La Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW; del inglés, Commission on the Status of Women) es un organismo de las Naciones Unidas creado con el objetivo de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todo el mundo. Fue establecida en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc; del inglés, Economic and Social Council) y se ha convertido en un importante foro internacional para abordar los desafíos y las políticas relacionadas con la igualdad de género.

La creación de la CSW fue un hito significativo en la lucha por los derechos de las mujeres. Reconociendo la necesidad de abordar las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres en diferentes aspectos de la sociedad, la Comisión se convirtió en un mecanismo para promover cambios políticos, legislativos y sociales que las beneficien. Sus reuniones anuales en el mes de marzo han sido, durante mucho tiempo, el momento en que los Estados miembros se someten al escrutinio mutuo respecto de sus avances o retrocesos, incentivando avances significativos a lo largo y ancho del mundo.

Los objetivos de la CSW son diversos y abarcan áreas como la eliminación de la violencia de género, la igualdad de acceso a la educación y la atención médica, la participación política de las mujeres, la igualdad salarial, entre otros. La Comisión trabaja para examinar y evaluar la situación de las mujeres en todo el mundo, identificar desafíos y mejores prácticas,

y proporcionar recomendaciones y orientación para abordar la desigualdad de género.

A lo largo de los años, la csw ha logrado importantes avances en la promoción de los derechos de las mujeres. Ha contribuido a la adopción de acuerdos y declaraciones internacionales que protegen y promueven sus derechos, como la Cedaw y la Plataforma de Acción de Beijing.

Uno de los aspectos a resaltar es que la csw ha sido un foro para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros. Ha brindado la oportunidad de compartir conocimientos, desafíos y lecciones aprendidas en la implementación de políticas y programas relacionados con la igualdad de género. Además, ha sido un espacio para el diálogo entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes.

Sin embargo, en tiempos más recientes, la csw ha sido objeto de cuestionamiento por parte de algunos Estados miembros que buscan revisar acuerdos previamente alcanzados. Algunos gobiernos han expresado preocupaciones sobre la interpretación de los términos y conceptos utilizados en los documentos de la Comisión, así como sobre los compromisos asumidos en materia de derechos sexuales y reproductivos.

Este cuestionamiento refleja tensiones y divisiones ideológicas en torno a temas sensibles relacionados con la igualdad de género. Existen diferencias en las perspectivas y prioridades de los Estados miembros, y esto dificulta el consenso y la implementación efectiva de políticas en el ámbito de tal equidad.

En resumen, la csw ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel mundial. Desde su creación, ha logrado importantes avances y ha contribuido a la adopción de acuerdos internacionales para proteger los derechos de las mujeres. Sin embargo, en la situación más reciente, la csw ha enfrentado cuestionamientos y revisiones de acuerdos ya logrados por parte de algunos Estados miembros. Esto refleja las tensiones y divisiones ideológicas en torno a dicha igualdad y destaca la necesidad de un diálogo constructivo y una acción continua para abordar las desigualdades de género y promover la equidad de derechos para todas las personas, sin importar su género.

Es un avance fundamental en la promoción de los derechos de las mujeres y ha sido ratificada por la gran mayoría de los países del mundo.

Hasta la fecha de este ensayo, la Cedaw ha sido ratificada por 189 países<sup>15</sup>. Esta amplia adhesión demuestra el reconocimiento global de la importancia de abordar la discriminación de género y promover la igualdad de derechos para las mujeres. Sin embargo, algunos países aún no han ratificado la Convención, lo que pone de relieve la necesidad de un mayor compromiso y acción en la lucha contra ese tipo de discriminación.

La Cedaw establece una serie de principios fundamentales para abordar la discriminación contra las mujeres. Estos principios incluyen la igualdad de género, la eliminación de la discriminación en todas sus formas, el reconocimiento de los roles y las responsabilidades de hombres y mujeres en la sociedad, la promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito político, económico, social y cultural, y el respeto de los derechos humanos de las mujeres.

La Convención también establece cuatro roles claves que los Estados Partes deben asumir para lograr la igualdad de género. En primer lugar, tomar medidas legislativas y adoptar políticas para eliminar la discriminación y garantizar la equidad de derechos para las mujeres. En segundo lugar, eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las áreas, incluyendo la vida política, social, económica y cultural. En tercer lugar, abordar las diferencias estructurales de género y promover la participación plena y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones. Y, por último, garantizar su acceso a recursos y servicios para su empoderamiento y bienestar.

A pesar de sus logros e importancia como instrumento internacional, la Cedaw también tiene limitaciones y ha enfrentado críticas en su funcionamiento. Una de las restricciones es que la Convención es un tratado internacional y, como tal, su aplicación depende de la voluntad política y los mecanismos nacionales de los Estados Partes. Adicionalmente, algunos países pueden enfrentar obstáculos en la implementación de las disposi-

15. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Ratificación de la Cedaw por Parte de los Estados Miembros*, disponible en: <https://tinyurl.com/3a98f6tw>, acceso en: 2 jun. 2023.

ciones de la Cedaw debido a la falta de recursos, la resistencia cultural y la falta de conciencia sobre los derechos de las mujeres.

Otra crítica a la Cedaw es que carece de un mecanismo de cumplimiento vinculante. Aunque los Estados Partes están obligados a presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para cumplir con la Convención, no hay sanciones legales específicas para aquellos que no cumplan con sus deberes. Esto ha llevado a críticas sobre la falta de rendición de cuentas y la efectividad real de la Cedaw como herramienta para lograr cambios concretos en la vida de las mujeres.

Además, la Cedaw también ha sido criticada por no abordar adecuadamente ciertos temas y desafíos que enfrentan las mujeres en la actualidad, como la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos y las formas de discriminación interseccional. Algunos argumentan que la Convención necesita actualizarse y adaptarse a los nuevos desafíos y contextos que enfrentan ellas en todo el mundo.

Para lograr un progreso significativo en la igualdad de género, es fundamental abordar estas limitaciones y desafíos, fortalecer los mecanismos de implementación y seguir trabajando hacia una sociedad más justa e igualitaria para todas las personas, independientemente de su género.

## **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**

La *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*<sup>16</sup>, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, representa otro momento clave en la lucha por los derechos de las mujeres. Esta declaración reconoce la necesidad urgente de garantizar la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todas, y establece un marco sólido para abordar y eliminar la violencia de género en todo el mundo.

16. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, 1993, disponible en: <https://tinyurl.com/yw38jt3c>, acceso en: 2 jun. 2023.

Esta resolución fue concebida como un complemento y un refuerzo de la Cedaw, que se adoptó catorce años antes. Al hacerlo, fortalece y amplía los derechos y principios establecidos en instrumentos anteriores, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Además, la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* instituye el 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, destacando la importancia de abordar este grave problema en todo el mundo.

La violencia contra las mujeres es una violación flagrante de los derechos humanos y una manifestación clara de desigualdad y discriminación de género. Afecta a mujeres de todas las edades, orígenes étnicos, culturas, religiones y niveles socioeconómicos. Esta violencia puede manifestarse de diversas formas, como la violencia física, sexual y psicológica, el acoso, la trata de personas, el matrimonio forzado, el femicidio y muchas otras formas de violencia de género.

La *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* insta a los gobiernos, organizaciones internacionales, la sociedad civil y a todos los actores relevantes a tomar medidas concretas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Además, se hace hincapié en la importancia de proporcionar apoyo y protección a las víctimas, así como en la necesidad de educar y sensibilizar a la sociedad sobre la violencia de género.

A pesar de los avances logrados desde la adopción de esta declaración, la violencia contra las mujeres continúa siendo una realidad alarmante en muchos lugares del mundo. Es fundamental que los gobiernos y la sociedad en su conjunto redoblen sus esfuerzos para garantizar la plena implementación de esta declaración y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos de las mujeres.

La eliminación de la violencia contra la mujer requiere un enfoque integral y multifacético. Es necesario abordar las causas subyacentes de la violencia de género, promover la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad, fortalecer los sistemas de justicia para garantizar la rendición de cuentas y ofrecer servicios de apoyo integrales a las víctimas.

La educación desempeña un papel fundamental en este proceso. Es importante fomentar la instrucción y la conciencia sobre los derechos de las mujeres, promoviendo la igualdad de género desde una edad temprana y desafiando las normas culturales y los estereotipos de género que perpetúan la violencia.

## **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing)**

La Plataforma de Acción de Beijing<sup>17</sup>, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en septiembre de 1995, representó otro momento histórico para el avance de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esta conferencia, organizada por la ONU, reunió a representantes de gobiernos y organizaciones de todo el mundo para discutir los desafíos que enfrentan las mujeres y establecer una hoja de ruta para lograr la dicha igualdad.

La Plataforma de Acción de Beijing fue un documento integral y ambicioso que abordó una amplia gama de temas relacionados con los derechos de las mujeres. Estableció una serie de objetivos y compromisos en áreas clave como la igualdad en el acceso a la educación, la igualdad de oportunidades económicas, la participación política de las mujeres, la eliminación de la violencia de género y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

Uno de los aspectos destacados de la Plataforma de Beijing fue el compromiso de los gobiernos y las organizaciones para tomar medidas concretas para alcanzar la igualdad de género. Estos compromisos incluyeron la adopción de políticas y legislaciones para promover la igualdad de oportunidades, la creación de mecanismos institucionales para garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la asignación de recursos adecuados para implementar estas medidas. Durante la conferencia, Hillary Clinton, en ese momento primera dama de los Estados

17. ONU Mujeres. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, 1995, disponible en: <https://tinyurl.com/y7ysxka6>, acceso en: 2 jun. 2023.

Unidos, pronunció un discurso histórico<sup>18</sup> en el que destacó la importancia de los derechos de las mujeres como derechos humanos fundamentales. Su intervención resonó en todo el mundo y ayudó a consolidar el apoyo a la igualdad de género como un objetivo clave en la agenda internacional. Hizo famosa la frase: “los derechos de las mujeres son derechos humanos”, que ha sido, desde entonces, bandera de los movimientos feministas.

La Plataforma de Acción de Beijing tuvo un impacto significativo en los avances legislativos de muchos países. Varias naciones revisaron y reformaron sus leyes para cumplir con los compromisos asumidos en la conferencia. Por ejemplo, se promulgaron leyes para abordar la violencia de género, se establecieron políticas de igualdad salarial, se promovió la participación política de las mujeres y se garantizó el acceso igualitario a la educación y la atención médica.

En los años siguientes a la conferencia, y gracias al permanente escrutinio que la reunión anual de la csw representaba para los Estados miembros, se observaron importantes avances en la legislación y las políticas en varios países. Por ejemplo, en muchos lugares se establecieron cuotas de género para aumentar la representación de las mujeres en los parlamentos y en los puestos de liderazgo. Se adoptaron leyes para abordar la violencia doméstica y la violencia sexual, y se fortalecieron los mecanismos de protección y apoyo a las víctimas. Además, se implementaron políticas de equiparación salarial y se tomaron medidas para garantizar el acceso a la educación y la atención médica para las mujeres y las niñas.

A pesar de los avances logrados, la Agenda de Beijing también se enfrenta a riesgos de retroceso en tiempos más recientes. En algunos países, ha habido un aumento de movimientos y grupos conservadores que desafían los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Estos grupos han intentado revertir las legislaciones progresistas y socavar los avances logrados en términos de derechos sexuales y reproductivos, habiendo logrado algunos éxitos resonantes, como, por ejemplo, es el caso de Estados

18. Lisa Levenstein, “El Origen Olvidado de ‘los Derechos de las Mujeres Son Derechos Humanos’”, *OpenGlobalRights*, 29 sep. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/4j5zkc5y>, acceso en: 2 jun. 2023.

Unidos con la decisión de la Corte Suprema sobre el caso *Rode vs. Wade*<sup>19</sup>, con profundas implicancias sobre el derecho al aborto.

Además, persisten desafíos en la implementación efectiva de la Plataforma de Acción de Beijing. A menudo, los compromisos asumidos en la conferencia no se han traducido en acciones concretas y los recursos asignados son insuficientes. La falta de voluntad política, la discriminación arraigada y las normas culturales restrictivas también obstaculizan la implementación de políticas y medidas para lograr la igualdad de género.

Otro desafío es la falta de un mecanismo efectivo de seguimiento y rendición de cuentas. Aunque se han realizado evaluaciones periódicas del progreso en relación con la Agenda de Beijing, falta un mecanismo sólido para garantizar que los compromisos asumidos se lleven a cabo y que se tomen medidas correctivas en caso de incumplimiento.

## **La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>20</sup> es otro instrumento significativo en la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad. Adoptada el 31 de octubre de 2000, esta resolución reconoce la necesidad de la participación plena y efectiva de las mujeres en la prevención y solución de conflictos, así como en la consolidación de la paz y la reconstrucción posterior a los conflictos.

En primer lugar, es fundamental resaltar la importancia de la Resolución 1325. Antes de su adopción, las voces y experiencias de las mujeres se veían sistemáticamente excluidas de los procesos de toma de decisiones relacionados con la paz y la seguridad. La resolución reconoce que las mujeres y las niñas son afectadas de manera desproporcionada por los en-

19. Nora Delaney, “*Roe v. Wade Has Been Overturned. What Does That Mean for America?*”, Harvard Kennedy School, 28 jun. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/yc7pa27t>, acceso en: 2 jun. 2023.

20. Naciones Unidas, *Resolución 1325*, 31 oct. 2000, disponible en: <https://tinyurl.com/2p9se2wt>, acceso en: 2 jun. 2023.

frentamientos armados y que su participación activa es esencial para lograr una paz sostenible. Además, destaca la necesidad de proteger los derechos humanos de las mujeres durante los conflictos, incluida la prevención y el castigo de la violencia sexual y de género.

La Resolución 1325 fue el resultado de años de activismo y defensa por parte de organizaciones de mujeres y líderes comprometidos con la igualdad de género y la paz. El origen de la resolución se puede rastrear hasta el Cuarto Congreso Mundial sobre la Mujer, celebrado en Beijing en 1995, donde se reconoció la importancia de la participación de las mujeres en la paz y la seguridad. Además, el Informe de la Plataforma de Acción de Beijing instó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a adoptar medidas para garantizar la dicha igualdad en la toma de decisiones en todos los niveles.

El impacto de la Resolución 1325 ha sido importante en varias áreas. En primer lugar, ha contribuido a un cambio en la mentalidad y la conciencia global en relación con la participación de las mujeres en la paz y la seguridad. La resolución ha ayudado a romper con la percepción tradicional de las mujeres únicamente como víctimas de los conflictos y ha destacado su capacidad para ser agentes de cambio y contribuir a la resolución de conflictos y la construcción de la paz.

Además, la Resolución 1325 ha alentado la adopción de políticas y medidas concretas a nivel nacional e internacional para promover la participación de las mujeres en los procesos de paz. Numerosos países han elaborado planes de acción nacionales para implementar la resolución, lo que ha permitido avanzar en la integración de la perspectiva de género en la toma de decisiones relacionadas con la paz y la seguridad.

Asimismo, la resolución ha impulsado la creación de mecanismos y estructuras para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de paz. Por ejemplo, ha promovido su inclusión en las mesas de negociación de paz, las comisiones de verdad y reconciliación, y otros espacios de toma de decisiones relevantes. También ha llevado a un mayor enfoque en la protección de los derechos humanos de las mujeres en los contextos de conflicto y a una mayor atención a la prevención y el castigo de la violencia sexual y de género.

Posteriormente, en 2002, y según lo establecido en la Resolución 1325, el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó su informe *Mujeres, paz y seguridad*<sup>21</sup>, que destacaba la necesidad de abordar el impacto desproporcionado de los conflictos armados en las mujeres y la importancia de su participación en los procesos de paz.

Desde la Resolución 1325 el Consejo de Seguridad ha adoptado siete resoluciones adicionales (UNSCR 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122 y 2242) que amplían la agenda de mujer, paz y seguridad. Aún así, la participación de las mujeres en procesos de mediación y la perspectiva de género en los acuerdos de paz se han incrementado de manera muy gradual, estando las mujeres excluidas de la mayoría de las mesas de negociación. Un ejemplo reciente es la negociación de paz con los talibanes en Afganistán, de la que no participaron mujeres y donde los resultados son más que evidentes.

Los avances han sido lentos dentro de las Naciones Unidas también. En las fuerzas de paz, el secretario general Kofi Annan nombró en el año 2003 a la primera mujer policía como asesora policial<sup>22</sup> y, en el año 2014, el secretario general Ban Ki-moon nombró a la primera mujer comandante de las fuerzas en Chipre<sup>23</sup>. Los nombramientos de mujeres para liderar misiones o negociaciones de paz han sido escasos y no siguen un patrón consolidado. Esto es particularmente así en lo que hace a las instancias de mediación.

Como ejemplo, de los 585 acuerdos de paz firmados desde 1990, solo diecinueve hacen referencia a violencia sexual y solamente seis la consideran una violación al acuerdo. Solo unos pocos están rubricados por mujeres. Este no es una cuestión de mujeres, es una cuestión de paz y seguridad.

A pesar de los logros, también es importante reconocer las críticas y los desafíos que ha enfrentado la Resolución 1325 en su implementación.

21. ONU Mujeres, *Women, Peace and Security*, 2002, disponible en: <https://tinyurl.com/4prnhxu>, acceso en: 3 jun. 2023.

22. Naciones Unidas, "First Woman Appointed UN Civilian Police Adviser", *UN News*, 10 ene. 2003, disponible en: <https://tinyurl.com/2z8h22eb>, acceso en: 3 jun. 2023.

23. Télam, "Una Mujer Comandarà la Misión de Paz en Chipre", *Télam Digital*, 13 mayo. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/yt8s5p8s>, acceso en: 3 jun. 2023.

Una reprobación común es la falta de recursos y financiamiento adecuados para respaldar la implementación de la resolución. Muchos países no han asignado suficientes fondos para llevar a cabo acciones concretas y asegurar la participación de las mujeres en los procesos de paz. Esta falta de recursos limita la capacidad de implementar programas y políticas efectivas para abordar las desigualdades de género en el ámbito de la paz y la seguridad.

Otra crítica es la falta de rendición de cuentas y mecanismos de monitoreo para garantizar la implementación efectiva de la resolución. A menudo, no se lleva a cabo un seguimiento adecuado de las medidas adoptadas por los países y no se aplican sanciones en caso de incumplimiento. Esto dificulta la rendición de cuentas y limita la capacidad de garantizar un progreso sostenible en la implementación de la Resolución 1325.

Además, persisten desafíos culturales y estructurales que obstaculizan la participación plena y efectiva de las mujeres en los procesos de paz. Las normas patriarcales arraigadas, la discriminación de género y la falta de representación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones son obstáculos significativos que aún deben superarse. También es importante abordar las brechas de conocimiento y capacidades en relación con la integración de la perspectiva de género en los procesos de paz.

## **ONU Mujeres**

La creación de ONU Mujeres en 2010<sup>24</sup> es otro de los hitos fundamentales en el impulso de los derechos de las mujeres y la igualdad de género a nivel mundial. La idea de establecer una entidad dedicada exclusivamente a los asuntos de género dentro del sistema de la ONU comenzó a tomar forma en la década de 2000. En 2006, durante la 61ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la entonces presidenta de Chile, Michelle Bachelet, propuso la creación de una entidad dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

24. Naciones Unidas, *Resolución Aprobada por la Asamblea General el 2 de Julio de 2010*, disponible en: <https://tinyurl.com/3vk2cpks>, acceso en: 3 jun. 2023.

Esta propuesta ganó apoyo rápidamente y se convirtió en una iniciativa conjunta de los Estados miembros de la ONU. Después de años de consultas y negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 64/289 el 2 de julio de 2010, que estableció oficialmente ONU Mujeres como una entidad de la ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Los países acordaron que ONU Mujeres tendría un mandato amplio para abordar los desafíos y promover los derechos de las mujeres en todos los ámbitos. Su objetivo principal era coordinar y promover el trabajo de la ONU en relación con la igualdad de género, y servir como una plataforma para abogar por los derechos de las mujeres a nivel mundial. También se acordó que ONU Mujeres trabajaría para fortalecer la capacidad de los Estados miembros para implementar políticas y programas efectivos en materia de igualdad de género.

El secretario general de las Naciones Unidas en ese momento, Ban Ki-moon, desempeñó un papel clave en la promoción de la creación de ONU Mujeres. Él respaldó fuertemente la iniciativa y trabajó para movilizar el apoyo de los Estados miembros y otros actores relevantes. Su liderazgo fue fundamental para garantizar que ONU Mujeres se convirtiera en una realidad y pudiera abordar de manera efectiva los desafíos relacionados con la igualdad de género.

Michelle Bachelet, la expresidenta de Chile, fue designada como la primera directora ejecutiva de ONU Mujeres en 2010. Bajo su liderazgo, la organización se centró en promover la igualdad de género a través de iniciativas clave, como el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, la erradicación de la violencia de género y la promoción de la autonomía económica de las mujeres. Bachelet desempeñó un papel crucial en la consolidación y el establecimiento de ONU Mujeres como una institución sólida en la arena internacional.

Desde su creación, ONU Mujeres ha sido relevante para la promoción de la igualdad de género en todo el mundo. Ha trabajado en estrecha colaboración con los Estados miembros y otros actores para abordar los desafíos relacionados con la equidad entre hombres y mujeres y el empoderamiento femenino. La organización ha llevado a cabo campañas de

sensibilización, ha brindado asistencia técnica a los países y ha fomentado políticas y programas para promover los derechos de las mujeres.

Sin embargo, a pesar de sus logros, ONU Mujeres también enfrenta desafíos y debilidades. Una de las principales limitaciones es la falta de recursos financieros adecuados para ejecutar sus programas y actividades. Aunque los Estados miembros han respaldado la creación de ONU Mujeres, la asignación de fondos suficientes sigue siendo un reto. La carencia de recursos puede obstaculizar la capacidad de la organización para abordar de manera efectiva los problemas de género y cumplir con su mandato.

Otra debilidad es la falta de una visión transversal que garantice una mayor coordinación y colaboración entre las diferentes entidades de la ONU que trabajan en temas de género. Aunque ONU Mujeres se estableció con el objetivo de coordinar y promover el trabajo relacionado con la igualdad entre hombres y mujeres, aún existen superposiciones y brechas en el trabajo de las diferentes agencias y programas de la ONU. Es esencial fortalecer la coordinación interna para maximizar el impacto y evitar la duplicación de esfuerzos. El llamado del secretario general Guterres en su informe *Nuestra Agenda Común*<sup>25</sup> a llevar adelante una revisión de la arquitectura de género de las Naciones Unidas representa una oportunidad para fortalecer el rol de ONU Mujeres y delinear con mayor claridad las misiones y funciones de las distintas áreas involucradas en el empoderamiento de la mujer.

Además, ONU Mujeres también se enfrenta a desafíos en términos de implementación a nivel nacional. Aunque la organización trabaja en estrecha colaboración con los Estados miembros, la adopción y la ejecución efectiva de políticas y programas de igualdad de género varían en cada país. Es fundamental fortalecer la capacidad de los Estados miembros para traducir los compromisos en acciones tangibles y mejorar la realización a nivel nacional.

25. Naciones Unidas, *Informe del Secretario General "Nuestra Agenda Común"*, Nueva York, 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/ys7ey5j2>, acceso en: 3 jun. 2023.

## Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030<sup>26</sup> es un plan de acción global adoptado por las Naciones Unidas en 2015 con el objetivo de promover el desarrollo sostenible en todos los países del mundo. Es el compromiso más ambicioso adoptado por los gobiernos con las personas, el planeta. Y la prosperidad como elemento conector.

Reconoce la necesidad de abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de manera integrada y equitativa para lograr un futuro próspero y justo para todos. Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) clave de esta agenda es el ods 5, que se centra en conquistar la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

El ods 5 reconoce que esta igualdad no es solo un objetivo en sí mismo, sino también un medio para alcanzar los demás ods. La Agenda 2030 confirma que las mujeres y las niñas enfrentan desafíos únicos y sistemáticos en todo el mundo, como la discriminación, la violencia de género, la falta de acceso a la educación y la participación política limitada.

Para abordar estas desigualdades de género y promover el empoderamiento femenino, la visión transversal de la mujer se integra en todos los objetivos de la Agenda 2030. Esto significa que se reconoce la importancia de abordar las necesidades y los derechos de las mujeres en todas las áreas de desarrollo, ya sea la erradicación de la pobreza (ods 1), el acceso a la educación de calidad (ods 4), la promoción de la salud y el bienestar (ods 3) o la acción climática (ods 13), entre otros.

La visión transversal de la mujer implica que todas las políticas y acciones deben considerar el impacto diferencial que tienen en mujeres y niñas, y promover su participación activa en la toma y el desarrollo de soluciones. Esto implica la eliminación de barreras y desigualdades que limitan el acceso de las mujeres a oportunidades económicas, educativas y políticas.

26. Naciones Unidas, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/yeebmpzv>, acceso en: 3 jun. 2023.

Lamentablemente, el informe más reciente del secretario general<sup>27</sup> sobre el estado de avance en la implementación de la Agenda 2030 muestra retrocesos significativos en la mayoría de los ODS, con un impacto especial sobre las mujeres y las niñas. La pandemia de covid y la guerra de Ucrania han exacerbado una tendencia que mostraba falta de atención e inversión en las áreas más significativas de la ejecución.

Otro dato muy sombrío respecto de la situación de las mujeres es el que ha emitido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en junio de 2023. El nuevo Índice de Normas Sociales y de Género<sup>28</sup> (GSNI; del inglés, Gender Social Norms Index) sostiene que, en los últimos diez años, no ha habido avances en la erradicación de los prejuicios contra las mujeres. Una tendencia muy preocupante que pone en evidencia que, pese a los esfuerzos realizados y las múltiples iniciativas puestas en marcha, el mundo está lejos de reconocer la igualdad entre hombres y mujeres, tal cual fue establecido en la Carta fundacional de las Naciones Unidas.

## **Las Naciones Unidas vistas desde la inclusión de la mujer en puestos de liderazgo**

Una buena manera de evaluar los avances de la ONU en cuestiones de género es medir el impacto interno que ha habido en nombramientos de mujeres en posiciones de liderazgo.

GWLVoices<sup>29</sup>, la Asociación que presido, ha publicado un estudio sobre la participación de la mujer en el sistema multilateral (no solo en la ONU) y ha presentado un primer informe, *A Comprehensive Mapping of Women's*

27. Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet*, 27 abr. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/2edx626r>, acceso en: 3 jun. 2023.

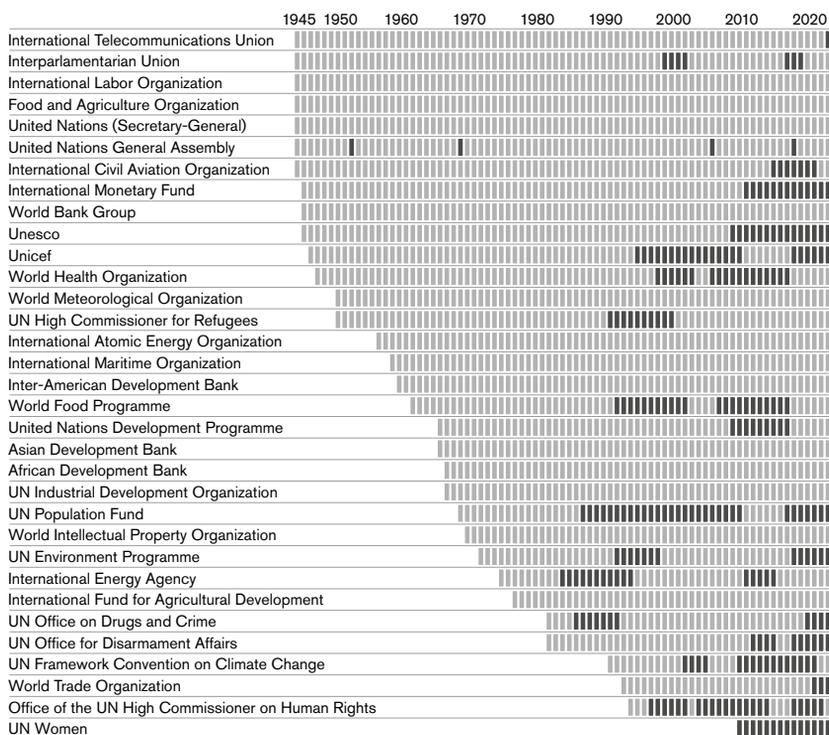
28. United Nations Development Programme, *2023 Gender Social Norms Index (GSNI)*, 12 jun. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/26uwk9sv>, acceso en: 3 jun. 2023.

29. Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (GWL Voices), disponible en: <https://tinyurl.com/mr3avs3t>, acceso en: 3 jun. 2023.

*Leadership in Multilateral Organizations*<sup>30</sup>, con resultados que muestran una realidad muy preocupante. Destacaremos algunos de los datos más significativos.

Se mapearon los líderes de 33 organizaciones, desde el año 1945 hasta marzo del 2023. Ha habido 382 líderes en total, de los cuales 47 han sido mujeres, ocupando solo el 12% del tiempo la máxima posición institucional.

GRÁFICO 1: *Un panorama dominado por hombres*

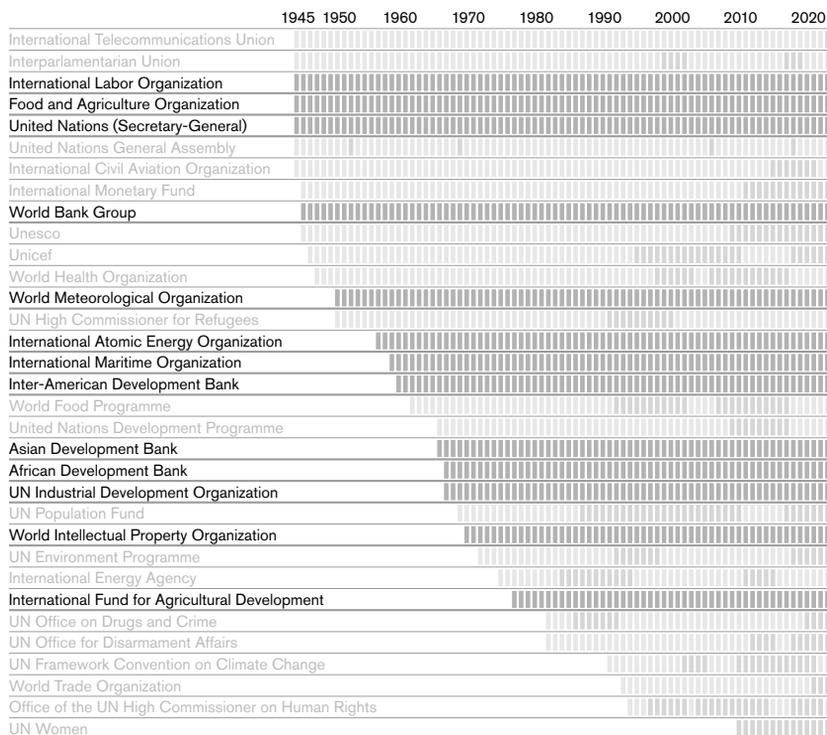


Fuente: GWL Voices, *A Comprehensive Mapping of Women's Leadership in Multilateral Organizations*, mar. 2023.

30. Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (gwl Voices), *A Comprehensive Mapping of Women's Leadership in Multilateral Organizations*, mar. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/2fjvtkwx>, acceso en: 3 jun. 2023.

Trece organizaciones nunca tuvieron una mujer a la cabeza<sup>31</sup> y cinco de ellas solo tuvieron una mujer liderando en una ocasión.

GRÁFICO 2: *El grupo de los 13*



Fuente: GWL Voices, *op. cit.*, 2023.

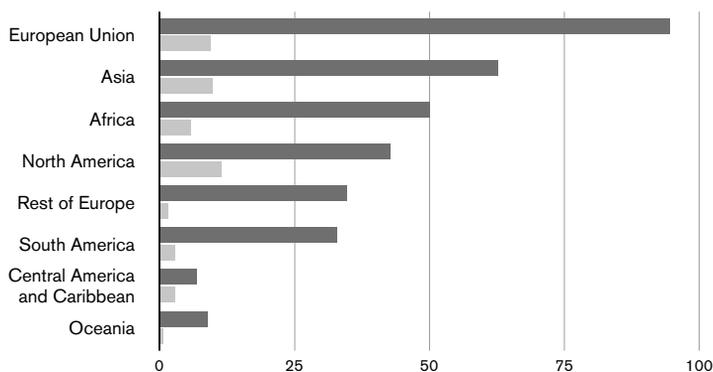
La presidencia de la Asamblea General, máximo órgano de representación de los Estados miembros y de los pueblos del mundo (como indica la Carta), ha estado ocupada por mujeres en solo cuatro ocasiones (el 5% del tiempo). Cabe destacar que esas cuatro mujeres han re-

31. Cabe destacar que la Organización Meteorológica Mundial nombró el 1 de junio de 2023 a una mujer como secretaria general. Ver “La Argentina Celeste Saulo, Primera Mujer Elegida Secretaria General de la Organización Meteorológica Mundial”, 1 jun. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/mwreu992>, acceso en: 3 jun. 2023.

presentado a países del Sur global, contrariamente a la creencia habitual de que los países desarrollados son quienes más reconocimiento hacen a la igualdad de la mujer. Me parece importante reconocerlas; ellas son: Vijaya Lakshmi Pandit<sup>32</sup> de India en 1953, Angie Brooks<sup>33</sup> de Liberia en 1969, Haya Rashed Al Khalifa<sup>34</sup> de Bahrein en 2006 y María Fernanda Espinosa<sup>35</sup> de Ecuador en 2018.

Es por ello por lo que, como GWL Voices, estamos abogando para que los Estados miembros adopten una regla de alternancia de género, así como, en su momento, adoptaron una alternancia regional<sup>36</sup>. Esta sería la manera de traer una representación ecuánime de los pueblos a la Asamblea General.

GRÁFICO 3: Cantidad de líderes mujeres y hombres en 33 organismos multilaterales desde 1945, por región de origen



Fuente: GWL Voices, *op. cit.*, 2023.

32. Wikipedia, *Lakshmi Pandit*, disponible en: <https://tinyurl.com/bp76jk8t>, acceso en: 3 jun. 2023.

33. Wikipedia, *Angie Brooks*, disponible en: <https://tinyurl.com/5zte6cx2>, acceso en: 3 jun. 2023.

34. Wikipedia, *Rashed Al Khalifa*, disponible en: <https://tinyurl.com/23z9bwzd>, acceso en: 3 jun. 2023.

35. Wikipedia, *María Fernanda Espinosa*, disponible en: <https://tinyurl.com/ykh6pahp>, acceso en: 3 jun. 2023.

36. Susana Malcorra, "Opinion: It's Time to Adopt 'Gender Alternation' at UN General Assembly", *Devex*, 8 jun. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/y795k8nk>, acceso en: 9 jun. 2023.

A pesar de progresos más recientes, en el momento de la publicación del estudio, solo un tercio de las organizaciones analizadas tenían una mujer como máxima responsable. El progreso es lento y frustrante. Los datos muestran que esta falta de representación se pone en evidencia a través de todos los grupos regionales.

También queda demostrado que la participación de las mujeres en el liderazgo es mayor en cuestiones como niñez, alimentación, población y salud. Hay una notoria falta de representación en cuestiones vinculadas a la política, paz y seguridad y finanzas. Esta es una manera de perpetuar los sesgos con los que se caracteriza los roles que las mujeres pueden asumir.

El indicador más preocupante es el que refleja que, en los 78 años de vida de la ONU, no ha habido ninguna mujer liderándola. En el año 2016, cuando se buscaba sucesor al secretario general Ban Ki-moon, hubo una fuerte campaña para que, cumplidos los setenta años de la Organización, fuera una mujer quien ocupara el puesto por primera vez<sup>37</sup>. Hubo importantes avances en la transparencia del proceso de elección que atrajo trece aspirantes a ocupar la posición, un número sin precedentes. Lo más indicativo del momento que se vivía es que se presentaron siete mujeres y seis hombres<sup>38</sup>. El presidente de la Asamblea General, Mogens Lykke-toft<sup>39</sup>, alentó la apertura del proceso y se sostuvieron debates abiertos que fueron televisados para todo el mundo<sup>40</sup>.

Finalmente, tal cual lo establece la Carta de las Naciones Unidas, la elección quedó en manos del Consejo de Seguridad y del poder de veto de sus cinco miembros permanentes. A esa altura, el proceso se volvió opaco y siguió con los mismos rituales históricos. Así fue elegido el actual se-

37. 1 For 8 Billion, “Negotiations Kick Off in the General Assembly – Read Our Proposals”, 11 mayo 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/4b4ufdk8>, acceso en: 9 jun. 2023.

38. Naciones Unidas, “Procedure of Selecting and Appointing the next UN Secretary-General”, disponible en: <https://tinyurl.com/y5d4zke5>, acceso en: 9 jun. 2023.

39. *Idem, ibidem.*

40. Naciones Unidas, “Selecting the Next Secretary-General: UN to Hold Townhall Meeting with Candidates”, disponible en: <https://tinyurl.com/ypwnzcxh>, 12 jul. 2016, acceso en: 9 jun. 2023.

cretario general, Antonio Guterres quien se ha declarado profundamente feminista y ha hecho un fuerte compromiso por la igualdad de la mujer.

El secretario general presentó la “Estrategia para Todo el Sistema sobre la Paridad de Género”<sup>41</sup> en septiembre de 2017. Esta estrategia incluye acciones recomendadas para alcanzar la paridad de género desde allí al año 2028. Abarca, entre otros asuntos, metas y rendición de cuentas, medidas especiales, un entorno propicio, nombramientos a puestos de dirección y contextos de misión.

No obstante, sigue pendiente la tarea de nombrar una secretaria general a la cabeza de la ONU. Sin lugar a duda, esa asignatura pendiente debe saldarse en el año 2026, cuando se decida la sucesión del secretario general António Guterres. Han sido nueve secretarios generales los que han estado a la cabeza de las Naciones Unidas hasta ahora. La décima debe ser una mujer para que la ONU represente adecuadamente a los pueblos a los que se refiere su Carta fundacional. Más de la mitad de la población son mujeres, no hay excusa para postergar una vez más este paso que reforzaría la imagen de la Organización y daría una mayor legitimidad al sistema.

En un contexto en el que observamos una creciente militarización de las relaciones internacionales y una disminución en los compromisos de inversión para el desarrollo, es crucial abordar la urgencia de atender los bienes públicos globales, como el cambio climático y las pandemias. En este escenario, donde los desafíos se vuelven cada vez más complejos e interdependientes, resulta aún más relevante incorporar una visión femenina en la Secretaría General. Esta percepción puede aportar una perspectiva holística y promover respuestas inclusivas que contribuyan a mejorar el bienestar del planeta y de sus habitantes.

Es fundamental reconocer la importancia de la inclusión de las mujeres en puestos de liderazgo, especialmente en la toma de decisiones a nivel global. Ellas aportan experiencias únicas y puntos de vista que enriquecen el proceso de búsqueda de soluciones, fomentando la equidad, la justicia y la sostenibilidad. En un mundo cada vez más complejo, donde

41. Naciones Unidas, *United for Gender Parity*, disponible en: <https://tinyurl.com/u4bkkt3z>, acceso en: 9 jun. 2023.

los problemas trascienden las fronteras y requieren enfoques integrales, la participación activa y significativa de las mujeres se vuelve esencial para abordar los desafíos globales de manera efectiva.

La incorporación de una visión femenina en la Secretaría General también puede generar un impacto positivo en la representación y participación de las mujeres a nivel mundial. Al ocupar cargos de alto nivel en organismos internacionales, ellas pueden convertirse en modelos a seguir y promotoras del cambio, inspirando a otras mujeres a involucrarse en la toma de decisiones y a perseguir roles de liderazgo en todos los ámbitos.

Esto es especialmente importante para América Latina y el Caribe. Es de esta región, teniendo en cuenta el criterio de rotación geográfica acordado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que debe surgir la próxima secretaria general. Es el momento para convocar a todas y a todos para unirse en el apoyo de la mejor candidata de la región para que lidere a las Naciones Unidas y que aporte la visión de nuestra región.

Si bien puede parecer que el año 2026 está aún lejos, hay que empezar a trabajar desde ahora en la generación de los consensos necesarios para sostener candidatura o candidaturas que reflejen nuestra sociedad y nuestra región, evitando enfrentamientos inconducentes que pueden poner en riesgo un resultado satisfactorio.

En momentos en que el mundo vive una intensa militarización provocada por la guerra en Ucrania, pensar en una secretaria general que surja de una región de paz a nivel interestatal, como lo es Latinoamérica y el Caribe, traería renovadas esperanzas para todos y todas. Adicionalmente, la región es la única en el mundo que se ha comprometido a la proscripción del uso de armas nucleares a través del Tratado de Tlatelolco<sup>42</sup>. Esto refuerza el rol que cumpliría la próxima Secretaría General según las responsabilidades que la Carta fundacional le asigna en cuestiones de paz y seguridad.

42. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, “14 de febrero de 1967. Firma del Tratado de Tlatelolco”, 14 feb. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/2hmfdt2d>, acceso en: 9 jun. 2023.

## Conclusiones

Repasando la historia de las Naciones Unidas desde la perspectiva de la mujer, queda claro que no faltan instrumentos ni mecanismos para avanzar hacia la igualdad de género. Esto se refleja desde los inicios de la ONU en su Carta. A lo largo del tiempo, ha habido numerosas ocasiones en las que los Estados miembros se han comprometido a promover el empoderamiento de la mujer en todos los aspectos.

Sin embargo, a pesar de contar con todas estas herramientas disponibles, la igualdad de la mujer continúa siendo esquiva, como señalan los pronósticos del Foro Económico Mundial (WEF; del inglés, World Economic Forum)<sup>43</sup>. Según sus cifras, al ritmo actual, la igualdad de género se alcanzará en 131 años, habiendo retrocedido 35 años debido a la pandemia de covid-19.

Es evidente que, más allá de la importancia de firmar acuerdos, convenciones y tratados, así como de convocar reuniones para reafirmar los derechos de las mujeres y proclamar la igualdad de todos y todas, se requiere un compromiso sostenido por parte de los Estados para lograr el impacto deseado en las políticas públicas.

Para ello, resulta fundamental la participación de la sociedad civil como una alerta temprana ante posibles desviaciones, especialmente en estos tiempos en los que una narrativa contraria al empoderamiento de las mujeres se ha arraigado en diversas partes del mundo, erosionando logros significativos y cuestionando sus derechos.

La vigilancia activa y continua es la única manera de mantener el pulso a propuestas de retroceso en los derechos adquiridos que han ganado espacio en sectores conservadores de la sociedad a lo largo y a lo ancho del planeta. No es posible dar por ganada ninguna batalla por la igualdad cuando la contraofensiva es tan fuerte, tanto desde la dialéctica como desde los hechos que menoscaban logros considerados irreversibles.

43. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2022*, jul. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/2p99eyme>, acceso en: 9 jun. 2023.

# El empoderamiento económico de las mujeres: un nudo crítico para la gobernanza global

REBECA GRYNSPAN<sup>1</sup> ■ CLAUDIA BRIONES SMITH<sup>2</sup>

En años recientes, el mundo se ha visto golpeado por “la mayor cascada de crisis de nuestras vidas”, según palabras del secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres<sup>3</sup>. El cambio climático y los desastres naturales, la guerra en Ucrania, la pandemia de covid-19 y su interrelación con enormes crisis y transformaciones sociales y económicas han conllevado un importante retroceso en gran parte de los avances logrados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con menos de siete años por delante para cumplir con las metas establecidas en la Agenda 2030, nos encontramos con un mundo incierto, inestable, fragmentado y polarizado y con retrocesos universales en indicadores de esperanza de vida, pobreza e inequidad, salud, educación e ingresos individuales. De hecho, por primera vez en más de tres décadas, hemos visto disminuir el Índice de Desarrollo Humano (IDH) durante dos años consecutivos, revertiéndose a niveles de 2016<sup>4</sup>, lo que nos regresa casi al punto de partida de la ruta marcada por la Agenda 2030.

1. Rebeca Grynspar Mayufis es secretaria general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y secretaria general adjunta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con una amplia trayectoria en el ámbito público, entre otras funciones, fue vicepresidenta de Costa Rica (1994-1998) y secretaria general de la Secretaría General Iberoamericana (Segib, 2014-2021).
2. Coordinadora de género de la Secretaría General Iberoamericana (Segib).
3. Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Una Catarata de Crisis Pone al Mundo al Borde del Abismo”, *Noticias ONU*, 21 sept. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/yxd77tnj>, acceso en: 11 sept. 2023.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*

Los derechos de las mujeres y la desigualdad de género no han sido ajenos a esta involución. De sobra es conocido que, en tiempos de crisis, las mujeres y niñas se ven siempre afectadas de manera desproporcionada y la pandemia de covid-19 y sus impactos no han sido una excepción. La pandemia no solo reveló lo profundamente arraigada que se encuentra la desigualdad de género, sino que exacerbó muchas de las brechas preexistentes: los sectores más feminizados fueron los más afectados por las restricciones de movilidad y la reducción de la actividad económica; muchas más pymes encabezadas por mujeres se vieron obligadas a cerrar; y un gran porcentaje de empleadas domésticas, en su mayoría en la informalidad, vieron perder sus medios de subsistencia, sin acceso a ninguna protección social. Además, el aumento de la demanda de cuidados —que, como es habitual, recayó de forma desproporcionada sobre las mujeres— supuso que el “quédate en casa” para cuidarse del virus se convirtiera en un “quédate en casa permanente” para muchas mujeres alrededor del mundo.

Es decir, los efectos de la reciente pandemia no afectaron a todo el mundo por igual. Perjudicaron más a las mujeres, y no como consecuencia de una vulnerabilidad inherente, sino más bien como consecuencia de una discriminación y una desigualdad preexistente.

Según el Foro Económico Mundial, al ritmo actual, tardaremos 132 años en lograr la igualdad de género<sup>5</sup>. Esta proyección que ya de por sí es escalofriante, esconde un importante retroceso con respecto a anteriores estimaciones que en 2020 señalaban se necesitarían 99.5 años<sup>6</sup>. Es decir, el covid-19 ha supuesto un retraso adicional de más de tres décadas, lo que significa que al menos otra generación más de mujeres deberá esperar para disfrutar plenamente de sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. Otras predicciones apuntan a un panorama aún más desolador, señalando que las regresiones indiscutibles en las vidas de las mujeres y las

2021/2022: *Tiempos Inciertos, Vidas Inestables: Configurar Nuestro Futuro en un Mundo en Transformación*, 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/2rabm8c6>, acceso en: 11 sept. 2023.

5. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2022*, jul. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/22emerp7>, acceso en: 11 sept. 2023.
6. *Idem*, *Global Gender Gap Report 2020*, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/22u79rfr>, acceso en: 11 sept. 2023.

niñas en todo el mundo resultantes de las recientes crisis mundiales han alejado en treientos años de distancia el logro de la igualdad de género<sup>7</sup>.

Cabe también advertir que a pesar de que la desigualdad de género está aún lejos de resolverse, en comparación con la época pre-covid, se advierte una mayor reacción ante el movimiento feminista, con una reciente encuesta revelando que un 55% de hombres y un 41% de mujeres creen que hemos ido demasiado lejos en la promoción de la igualdad de las mujeres, hasta el punto de que estamos discriminando a los hombres<sup>8</sup>, lo que arroja luces sobre el largo y tortuoso camino que tenemos por delante.

Sin embargo, no podemos dejarnos llevar por un pesimismo paralizante. Las crisis también son oportunidades para promover e impulsar cambios transformativos. Para repensar el futuro que queremos y reconstruir nuestras sociedades y economías. Para empoderar a las mujeres y volver a situar la igualdad de género en el centro del desarrollo.

En este marco, el presente escrito tiene dos objetivos. En primer lugar, examinar el estado de situación, oportunidades y riesgos del mundo del trabajo para las mujeres tras el covid-19. Y, en segundo lugar, abogar por una gobernanza global que promueva un mayor crecimiento y estabilidad económica con una menor desigualdad de ingresos, a la par que una mayor resiliencia de las mujeres ante futuras crisis. Un dividendo no solo para las mujeres, sino para el mundo entero.

## **La interacción de las crisis con las brechas estructurales**

Parte de lo que explica que las mujeres y las niñas se vean afectadas de manera desproporcionada en tiempos de crisis es que las crisis, sean de la índole que sean, interactúan con las brechas estructurales preexistentes.

7. UN Women, “Achieving Full Gender Equality is Still Centuries Away”, *Department of Economic and Social Affairs*, 7 sept. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/2p9aw79r>, acceso en: 11 sept. 2023.
8. Olivia Ryan y Jessica Bruce, “International Women’s Day: Global Opinion Remains Committed to Gender Equality, but Half Now Believe it is Coming at the Expense of Men”, *Ipsos*, 7 mar. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/yc8e3ncd>, acceso en: 11 sept. 2023.

Es decir, interactúan con las “desigualdades verticales”, resultado de la distribución sesgada de los ingresos, así como con las “desigualdades horizontales”, como la raza, el género o la etnicidad<sup>9</sup>. La mayor vulnerabilidad y menor resiliencia de las mujeres en las crisis es por tanto el resultado de la combinación e interacción de las desigualdades multidimensionales que estas enfrentan.

El impacto del covid-19 sobre los derechos de las mujeres es un claro ejemplo de ello. Las múltiples crisis que generó la pandemia en las estructuras socioeconómicas de todo el planeta, combinadas con las brechas estructurales preexistentes, aumentaron la desigualdad tanto dentro como entre países, con efectos particularmente agudos en las mujeres de todo el mundo.

Del mismo modo que los países con más recursos han tenido más capacidad de respuesta que los países en desarrollo, las personas en situación de pobreza e informalidad han tenido mayores dificultades para recuperarse de los impactos de la pandemia. En este sentido, aunque la recesión económica resultante de esta crisis ha tenido consecuencias graves y transversales, las mujeres han sentido con mayor fuerza este golpe, ya que no solo perciben salarios inferiores, sino que su participación en el mercado laboral es menor, se ven más afectadas por el desempleo, y están sobrerepresentadas en empleos a tiempo parcial, en sectores vulnerables y en trabajos informales y de baja productividad.

## **Participación económica de las mujeres**

A pesar de que la igualdad de género ha conquistado importantes avances en las áreas de educación, salud y representación política, el rezago en empoderamiento económico de la mujer es evidente. En efecto, según las últimas proyecciones del Foro Económico Mundial, de no acelerarse el paso en este ámbito, se tardarían 151 años en alcanzar la paridad en

9. Rebeca Grynspan, “Vivir Libres e Iguales”, *Project Syndicate*, 5 abr. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/jpew9dxy>, acceso en: 11 sept. 2023.

términos de participación y oportunidades económicas<sup>10</sup>, casi dos décadas más que el estimado ponderado para alcanzar la igualdad.

En efecto, aunque la desaceleración de la economía como resultado de la crisis del covid-19 implicó graves consecuencias sobre los ingresos y el empleo de millones de personas y hogares alrededor de todo el mundo, afectó particularmente a las mujeres a raíz de la mayor precariedad y pobreza laboral que enfrentan.

Los datos previos a la pandemia muestran que en 2019 la tasa global de participación en la fuerza laboral de las mujeres era de poco más del 50%, en comparación con el 80% de los hombres<sup>11</sup>. Las mujeres ganaban en todo el mundo alrededor de un 37% menos que los hombres en funciones similares<sup>12</sup>, y según los últimos datos disponibles constituían el 57% de quienes trabajan a tiempo parcial<sup>13</sup>. El empleo de las mujeres también se concentraba en el sector informal —en Asia Meridional más del 80% de mujeres con trabajos no agrícolas tenían un empleo informal; en África Subsahariana, el 74%; y en América Latina y el Caribe, el 54%<sup>14</sup>.

Adicionalmente, a diferencia de crisis anteriores, el covid-19 impactó de manera aguda el empleo de las mujeres debido a los efectos de la recesión sobre el altamente feminizado sector de los servicios. A nivel global, McKinsey calcula que el 54% de los trabajos destruidos en el planeta por esta crisis los ejercían mujeres<sup>15</sup> y se estima que, en consecuencia, estas

10. World Economic Forum, *op. cit.*, 2022.

11. The World Bank, “Labor Force Participation Rate, Female/Male”, *The World Bank Data*, 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/mup9uhhk>, acceso en: 11 sept. 2023.

12. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2021*, mar. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5k45sm7t>, acceso en: 11 sept. 2023.

13. Mariya Aleksynska, Philippe Marcadent, Shauna Olney y Janine Berg, “Women in Non-standard Employment”, *Inwork*, 31 mayo 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/2yv7mnrz>, acceso en: 11 sept. 2023.

14. ONU Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016*, 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/4uty4jzh>, acceso en: 11 sept. 2023.

15. Anu Madgavkar, Olivia White, Mekala Krishnan, Deepa Mahajan y Xavier Azcue, “Covid-19 and Gender Equality: Countering the Regressive Effects”, *McKinsey Global Institute*, 15 jul. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/3232z57b>, acceso en: 11 sept. 2023.

perdieron alrededor de 800 mil millones de dólares en ingresos durante 2020, debido a la pandemia<sup>16</sup>.

A su vez, el impacto fue mayor en el empleo informal y en las micro, pequeñas y medianas empresas donde también predomina el empleo femenino. Según proyecciones del Banco Mundial, a nivel mundial las pymes propiedad de mujeres tuvieron un 7% más de probabilidades de cerrar que aquellas que tenían propietarios hombres<sup>17</sup>; una cifra que alcanzó hasta el 60% en varios países de África Subsahariana, donde las pequeñas empresas a cargo de mujeres perdieron sus fuentes de ingresos en una proporción tres veces mayor que empresas lideradas por hombres<sup>18</sup>.

Las trabajadoras domésticas, un sector altamente feminizado y con altos índices de informalidad en todo el mundo, también se vieron afectadas en mayor medida que otros sectores, viendo disminuir su actividad económica, aumentar su desempleo, y reducir sus horas de trabajo durante las fases de confinamiento itinerantes. Datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) apuntan a que el segundo trimestre de 2020 el número de personas trabajando en este sector se contrajo entre un 25% y un 50% en la mayoría de los países de América Latina<sup>19</sup>.

Actualmente, aunque en todo el mundo el empleo de las mujeres y los hombres está recobrando los niveles previos a la pandemia, la recuperación del mercado laboral se mantiene inestable y poco equilibrada. Ante este escenario, las mujeres se ven nuevamente particularmente afectadas, ya que, según proyecciones para el 2022, su participación en la fuerza de

16. ONU Mujeres, *El Progreso en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de Género 2022*, 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/3jrzp9jn>, acceso en: 11 sept. 2023.

17. Facebook, OECD y Banco Mundial, *Global State of Business Report: Reflexions on Six Waves of Data Collection*, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/5bwucv7d>, acceso en: 11 sept. 2023.

18. Jesica Torres, Franklin Maduko, Isis Gaddis Leonardo Iacovone y Kathleen Beegle, “Research and Data on the Impact of the coronavirus on Women-Led smes”, *Women Entrepreneurs Finance Initiative (We-Fi)*, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/4rp9vnhn>, acceso en: 11 sept. 2023.

19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Autonomía Económica de las Mujeres en la Recuperación Sostenible y con Igualdad*, 10 feb. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/3s6yenvs>, acceso en: 11 sept. 2023.

trabajo se mantendrá en un 50,8%, un nivel inferior al 51,8% registrado en 2019 antes de la pandemia<sup>20</sup>.

Asimismo, la brecha de género en la cantidad de horas dedicadas al empleo, ya de por sí amplia antes de la pandemia, se ha ensanchado en todo el mundo y amenaza con incrementar la brecha salarial de género imperante<sup>21</sup>.

Inevitablemente, esto se traducirá en efectos devastadores. La pérdida de empleos durante la pandemia, junto con la escasez de puestos de trabajo durante la reactivación económica, amenaza con lastrar aún más la recuperación de la participación laboral femenina. De hecho, aunque se esperaba que la tasa de pobreza entre las mujeres disminuyera en un 2,7% entre 2019 y 2021, las proyecciones ahora prevén un aumento del 9,1%, debido a la pandemia y sus consecuencias. Para el 2030, por cada 100 hombres de 25 a 34 años de edad que viven en la pobreza extrema (es decir, con 1,90 dólares o menos por día), se estima habrá 121 mujeres. Esto supondrá que la pandemia de covid-19 empujará a otras 47 millones de mujeres y niñas a la extrema pobreza, profundizando aún más la brecha de pobreza entre los géneros<sup>22</sup>.

## Cuidados

Otra de las consecuencias de la pandemia ha sido poner de relieve con inusitada fuerza la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida humana, así como su desigual e injusta distribución, y su insuficiente visibilidad en la economía mundial.

Antes de la pandemia, el 76,2% del tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado en el mundo estaba a cargo de mujeres<sup>23</sup>, dedicando

20. ONU Mujeres, *op. cit.*, 2022.

21. *Idem.*

22. UN Women, *From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19*, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/2d4dz997>, acceso en: 11 sept. 2023.

23. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Sociedad del Cuidado: Ho-*

estas en promedio tres veces más tiempo que los hombres a los cuidados no remunerados y al trabajo doméstico<sup>24</sup>. La evidencia disponible muestra que durante la pandemia esta carga aumentó significativamente como resultado de las cuarentenas obligatorias, la saturación de los sistemas de salud, junto con el cierre de escuelas y residencias de ancianos. Se estima, por ejemplo, que, en 2020, se necesitaron 672 mil millones de horas adicionales de cuidado no remunerado de niñas y niños para suplir el cierre de escuelas y preescolares. Suponiendo que las diferencias de género en los trabajos de cuidado se mantuvieron igual que antes de la pandemia, las mujeres habrán cargado con 512 mil millones de esas horas<sup>25</sup>.

De hecho, a pesar de que los hombres también pasaron mayor tiempo en sus hogares durante el covid-19, esto no se tradujo en un mayor equilibrio y corresponsabilidad —estudios muestran que las mujeres realizaron en promedio un 29% más de trabajo de cuidados de niños y niñas que los hombres durante la pandemia<sup>26</sup>. Ello no solo es el resultado de las normas sociales que atribuyen estas responsabilidades principalmente a las mujeres, sino también es consecuencia de la estructura actual del mercado laboral. Es decir, es más probable que las mujeres, que por lo general ganan menos y/o presentan unas tasas más altas de trabajo a tiempo parcial, acaben renunciando a sus empleos al ser estos considerados de menor prioridad cuando surgen interrupciones. A este respecto, durante los periodos de confinamiento, se estimó que las madres tenían casi un 50% más de probabilidades que los padres de perder su trabajo o renunciar<sup>27</sup>.

*rizonte para una Recuperación Sostenible con Igualdad de Género*, Santiago, nov. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/2u26ujey>, acceso en: 11 sept. 2023.

24. UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), *Statistics: Economic Empowerment*, 2020.
25. ONU Mujeres, *op. cit.*, 2022.
26. UN Women y United Nations Development Programme (UNDP), *Government Responses to covid-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil*, disponible en: <https://tinyurl.com/2p92sm5a>, acceso en: 11 sept. 2023.
27. UN Women, “More than 2 Million Moms Left the Labour Force in 2020 According to New Global Estimates”, 21 feb. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/4bcb92ys>, acceso en: 11 sept. 2023.

Cabe señalar también la influencia del síndrome generalizado de “supermujer”<sup>28</sup>. Es decir, la presión social sobre las mujeres para serlo todo al mismo tiempo y hacerlo todo bien —ser buenas madres, buenas profesionales, buenas políticas, buenas esposas...— sin reconocer los roles que nos imponen más allá de nosotras mismas y en una sociedad que no está organizada para ello. A la mujer se le facilita tener presencia en la esfera pública, pero no con un grado verdadero de autonomía. Este es el caso, por ejemplo, de las jornadas laborales reducidas para mujeres: se da por supuesto que el cuidado de dependientes está en sus espaldas. Y se da por supuesto que el peso de sostener económicamente a las familias es de los hombres.

Asimismo, a pesar de la ampliación de algunas medidas prometedoras (permisos de paternidad, permisos de cuidado, horarios continuados, etc.), la realidad es que siguen existiendo graves tensiones entre el mundo doméstico y el mundo del trabajo por lo que la conciliación hoy en día continúa siendo un mito y una utopía.

Por ello, si bien las leyes y políticas que se han impulsado son un avance muy importante, estas deben necesariamente venir acompañadas de cambios en las culturas organizacionales de las empresas e instituciones, para que se valore el cuidado y no se penalice. Sin duda esto representa cambios profundos en la cultura y en la sociedad en su conjunto. De otra manera, las mujeres seguirán teniendo que elegir entre renunciar a la conciliación no teniendo familia o renunciar a sus aspiraciones profesionales para tener una familia.

Como agravante, este trabajo doméstico y de cuidados no remunerado sigue estando infravalorado e invisibilizado. Según cálculos realizados por Oxfam Internacional, el valor económico del trabajo de cuidados no remunerado que llevan a cabo mujeres en todo el mundo asciende al menos a 10,8 billones de dólares anuales —esto supondría tres veces el tamaño de la industria mundial de la tecnología y alrededor del 12,3% del PIB mundial<sup>29</sup>.

28. Rebeca Grynspan, “Mi Caso de Supermujer”, *Debates Feministas*, Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), vol. 30, 2004, disponible en: <https://tinyurl.com/bdcsatbc>, acceso en: 11 sept. 2023.

29. Oxfam International, *Tiempo para el Cuidado: El Trabajo de Cuidados y la Crisis Global de Des-*

La coyuntura actual nos ofrece una oportunidad inmejorable para avanzar hacia una sociedad que reconozca plenamente la economía de los cuidados como un componente fundamental, tanto de nuestra actividad económica como de nuestro desarrollo y bienestar. Pero ello requerirá también reconocer que la conciliación no es un problema de creatividad en las soluciones, sino un problema de lucha de intereses que se resuelve posicionándose políticamente e impulsando cambios verdaderamente transformativos.

## Transformación del mundo del trabajo

Es importante también señalar que la pandemia ha transformado el mundo del trabajo, lo que abre nuevas oportunidades para apoyar, mejorar y aumentar la participación laboral femenina, pero también ha generado nuevos riesgos que amenazan con debilitar los derechos económicos de las mujeres.

La pandemia aceleró las tendencias relacionadas con el trabajo remoto, el comercio electrónico y la automatización, lo que se estima conllevará un aumento de hasta un 25% en el número de personas que podrían necesitar cambiar de ocupación. En Francia, Alemania y España, los datos ya apuntan a que estas transiciones laborales, resultado de las tendencias influenciadas por el covid-19, son hasta 3,9 veces mayores para las mujeres<sup>30</sup>.

En relación con el trabajo remoto, hasta el 2020, esta modalidad de trabajo no se había instalado como predominante, pero la crisis y las medidas de restricción a la circulación provocaron que a nivel global muchos trabajadores y trabajadoras tuvieron que realizar actividades remuneradas desde su hogar. Esta realidad se ha sostenido en el tiempo, más allá de la situación sanitaria, lo que hace imprescindible su regulación, incluyendo

*igualdad*, 20 ene. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/3hs68p4m>, acceso en: 11 sept. 2023.

30. Susan Lund, Anu Madgavkar, James Manyika, Sven Smit, Kweilin Ellingrud y Olivia Robinson, "The Future of Work after Covid-19", *McKinsey Global Institute*, 18 feb. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/2p9hcrap>, acceso en: 11 sept. 2023.

en relación con el derecho a la desconexión. El teletrabajo permite una mayor flexibilidad y como tal las normativas que lo regulen pueden ser herramientas que faciliten la conciliación entre la vida personal y laboral y la corresponsabilidad, pero también pueden ser instrumentos que, al regular el trabajo realizado desde el hogar, vuelvan a adjudicar ese espacio a las mujeres y en ese sentido nos lleven a retroceder en algunos avances que se lograron en los últimos años. Junto con las leyes, entonces, es necesario observar su aplicación, atender a los convenios colectivos de trabajo que regulan cada actividad y promover cambios culturales a mediano y largo plazo que ayuden a democratizar las tareas de cuidado y a construir otras masculinidades y paternidades<sup>31</sup>. Adicionalmente se hace imprescindible asegurar que la mayor flexibilidad que ofrece el trabajo remoto no se traduzca en una mayor precariedad, dotándolo de una adecuada protección social.

Por otra parte, la aparición de las plataformas digitales es otra posible perturbación de los mercados laborales. La economía de plataformas digitales a menudo presenta una opción viable para las mujeres, debido a su flexibilidad declarativa y el umbral bajo de entrada, así como la autonomía y la flexibilidad que proporcionan. No obstante, su falta de regulación, en muchos casos, conlleva la normalización de la precariedad y da lugar a casos de violaciones de los derechos de los trabajadores, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres.

En cuanto a la automatización, un análisis de estos procesos en 26 países a partir del covid-19<sup>32</sup> muestra que las mujeres y las personas trabajadoras con menor grado de formación están empleadas en ocupaciones con mayor riesgo de automatización. En todos los países analizados, se identifica que las personas con menos formación siempre tienen más riesgo, siendo esta diferencia mucho mayor en el caso de las mujeres. Por lo tanto, el colectivo

31. Georgina Sticco, "Ley de Teletrabajo: un Análisis desde el Enfoque de Género en Argentina y la UE", *ONU Mujeres*, Argentina, jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/4xnnyjbc>, acceso en: 11 sept. 2023.
32. Alex Chernoff y Casey Warman, *Covid-19 and Implications for Automation*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/kuyysk77>, acceso en: 11 sept. 2023.

de mujeres con menos formación será el más damnificado por el impulso en la digitalización y la automatización a que ha dado lugar la pandemia.

Estos nuevos escenarios apuntan a que el covid-19 ha acelerado la necesidad de adoptar, desarrollar y adaptarse al uso de herramientas digitales y trabajo a distancia. Este cuadro va a generar cambios permanentes en las competencias exigidas en el mercado laboral, a la vez que va a exigir una mayor capacidad para impulsar la adopción de políticas y normativas con perspectiva de género que busquen ofrecer mayores oportunidades para las mujeres, incentivando su empleo y desarrollando sus talentos.

Hay quienes afirman que el crecimiento económico siempre ha sido fruto de la innovación y del reemplazo de trabajos viejos por nuevos, de aquello que Joseph Schumpeter llamaba la “destrucción creativa”. Sin embargo, la discusión ahora es sobre si “esta vez es diferente”. Si esta vez lo transversal y súbito que podrían ser los cambios harán que no podamos adaptarnos a ellos con la velocidad necesaria. Que educarnos, por ejemplo, en ciertas carreras o destrezas será en vano, pues al terminar la educación y adentrarnos en el mercado laboral ya los empleos para los que esas habilidades estaban dejaron de existir. En un ejemplo: 60% de los trabajos en que estarán empleados los que están ahora en la escuela aún no han sido creados<sup>33</sup>.

En cualquier caso, las crisis causadas por el covid-19 nos confirman que el tiempo que se requiere para generar ciertos cambios, ya sean sociales o en el ámbito educativo, no acompaña la velocidad a la que se ha demostrado puede cambiar el mundo. Este permanente desequilibrio anticipa una economía del futuro en constante transformación. Las trabajadoras y trabajadores exitosos del futuro, por tanto, serán aquellos que puedan adaptarse continuamente al cambio y sacarle provecho; aquellos que constantemente se educan y que han aprendido herramientas que les ayudan a dominar no solo un tema en específico, sino también a aprender a aprender<sup>34</sup>.

33. Rebeca Grynspan, “Educando para una Mejor Ciudadanía”, en Laura Chinchilla (coord.), *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, São Paulo, Edusp, 2019 (Cátedra José Bonifacio), disponible en: <https://tinyurl.com/8s3rsrmy>, acceso en: 11 sept. 2023.

34. *Idem*.

Ante este escenario, es importante recalcar que se estima que, en 2050, el 75% de todos los trabajos requerirán de habilidades relacionadas con campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM; del inglés, *science, technology, engineering and mathematics*)<sup>35</sup>, pero hoy en día las mujeres representan solo 35% de quienes cursan estudios en estos campos y menos de 30% de los investigadores científicos<sup>36</sup>.

Las brechas digitales también son otro obstáculo importante a destacar —en 2022, solo un 63% de mujeres usaban el internet, comparado con un 69% de hombres<sup>37</sup>. Según ONU Mujeres, la exclusión digital de las mujeres ya ha reducido en 1 billón de dólares el producto bruto interno de los países de ingresos bajos y medios en la última década, una pérdida que aumentará a 1,5 billones de dólares en 2025 si no se toman medidas<sup>38</sup>.

## Conclusiones y consideraciones en la hoja de ruta

A pesar de los continuos llamados a “reconstruir mejor” o incluso a “reconstruir diferente”, a tres años del estallido del covid-19, los progresos y avances en esta dirección han sido insuficientes. Como hemos podido constatar, el tiempo es un lujo del que no disponemos.

En este sentido, es importante recordar que el corto y el largo plazo comienzan al mismo tiempo, y lo que hagamos y sembremos hoy será lo que recojamos y construyamos para mañana. Por tanto, es urgente acele-

35. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Telling Saga: Improving Measurement and Policies for Gender Equality in Science, Technology and Innovation*, Paris, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/2jtczwnf>, acceso en: 11 sept. 2023.

36. Alessandro Bello, “Las Mujeres en Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas en América Latina y el Caribe”, *ONU Mujeres*, mayo 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/3fv9pxw5>, acceso en: 11 sept. 2023.

37. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “Internet es Más Asequible y Está Más Extendido, pero los Más Pobres del Mundo Siguen Excluidos de las Oportunidades en Línea”, Ginebra, 30 nov. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/5dce8uf4>, acceso en: 11 sept. 2023.

38. ONU Mujeres, *op. cit.*, 2022.

rar la acción para catalizar los cambios que son necesarios para reencauzar los retrocesos que la pandemia ha supuesto para las mujeres y evitar que estos se conviertan en brechas estructurales, a la vez que redoblar los esfuerzos e inversiones que son necesarias para proteger los derechos de las mujeres y niñas ante las crecientes amenazas que nos enfrentan. De otra forma, estaremos condenadas a permanentes retrocesos contra avances que se concretan a pasos demasiado lentos. Ello no solo implicará una pérdida de acceso y oportunidades para millones de mujeres y niñas en el inmediato y corto plazo, sino también tendrá devastadores efectos para el futuro de nuestras economías, países y sociedades.

Las mujeres son más de la mitad de la población en edad de trabajar, la mayoría de las consumidoras y más de la mitad del talento mundial. Mejorar y fortalecer su empoderamiento económico y su resiliencia ante futuras crisis por tanto no solo es un imperativo moral y ético, sino también un elemento clave e indispensable para profundizar nuestras democracias y caminar hacia sociedades más diversas, inclusivas, productivas y sostenibles.

Sabemos que, incluso en los países con mayor desigualdad de género, una reducción de la brecha en la participación femenina en la fuerza laboral podría traducirse en un incremento medio del producto económico del 35%<sup>39</sup> y que una participación equitativa de ellas en la economía podría aumentar el PIB mundial en un 26%, o el equivalente a 12 billones de dólares para el año 2025<sup>40</sup>. No existe mayor catalizador y acelerador para lograr el desarrollo sostenible que invertir y avanzar en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Ante este escenario, se hace necesario considerar las siguientes reflexiones en la hoja de ruta a seguir:

39. Kristalina Georgieva, Antoinette M. Sayeh y Ratna Sahay, “Cómo Cerrar la Brecha de Género y Hacer Crecer la Economía Mundial”, *IMF Blog*, 8 sep. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/4tactxc5>, acceso en: 11 sept. 2023.
40. Jonathan Woetzel, Anu Madgavkar, Kweilin Ellingrud, Eric Labaye, Sandrine Devillard, Eric Kutcher, James Manyika, Richard Dobbs y Mekala Krishnan, “How Advancing Women’s Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth”, *McKinsey Global Institute*, 1 sept. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/23xzas4e>, acceso en: 11 sept. 2023.

- Es imperativo que no dejemos de priorizar la lucha por la igualdad de género y los derechos femeninos a pesar de las resistencias y los retrocesos. En este sentido, es necesario reconocer que los desafíos globales que enfrentamos y que enfrentaremos no podrán prevenirse ni resolverse si las mujeres y las niñas no alcanzan su pleno potencial.
- Es imprescindible continuar promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres y apoyar su emprendimiento, asegurando acceso de calidad a la educación, especialmente en materias STEM, a la telefonía móvil e internet, a servicios financieros y créditos, y adoptando normativas que protejan sus derechos económicos y que regulen los nuevos empleos y modalidades de trabajo que están emergiendo.
- Se hace indispensable promover una verdadera conciliación y corresponsabilidad. Ello implicará garantizar el acceso a servicios integrales de cuidados asequibles y de calidad, que además podrían representar una importante fuente de trabajo generando hasta 300 millones de empleos de aquí a 2035<sup>41</sup>, así como abordar los sesgos, no solo a nivel normativo –las mujeres siguen teniendo barreras legales que les impiden participar plenamente en la economía hasta en 178 países, y se enfrentan a algún tipo de restricción laboral en 86 países—<sup>42</sup>, sino también a nivel social, promoviendo cambios culturales a mediano y largo plazo que ayuden a valorizar y democratizar las tareas de cuidado.
- Por último, es crítico aumentar la representación femenina en puestos de toma de decisión y liderazgo, tanto en el sector privado como en el público. La ausencia femenina en las esferas de decisión y liderazgo es un indicador clave y visible de la desigualdad de género que aún prevalece. El futuro no se puede construir sin mujeres en condición de igualdad. Ellas tienen que participar de manera paritaria en la dirección de este proceso. En este sentido, resulta imperativo que las mujeres que acceden al poder desarrollen e impulsen formas de lide-

41. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Los Cuidados en el Trabajo: Invertir en Licencias y Servicios de Cuidado para una Mayor Igualdad en el Mundo del Trabajo*, 7 mar. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/bdh33tkr>, acceso en: 11 sept. 2023.

42. Banco Mundial, *La Mujer, la Empresa y el Derecho*, 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/59h2sucs>, acceso en: 11 sept. 2023.

razgo transformadoras. No solo a nivel de agenda, en la definición de políticas que cuestionen las relaciones de género y visibilicen sus intereses, sino también a través del impulso de nuevos modelos de ejercer la política que logren equilibrar los roles masculinos y femeninos y que hagan conciliar las responsabilidades de hombres y mujeres en todas las dimensiones de sus vidas.

Las crisis en cascada que hemos enfrentado y seguimos enfrentando a nivel mundial nos recuerdan lo interconectados que estamos. Las pandemias y desastres naturales no entienden de fronteras y las guerras ya no solo tienen efectos devastadores en los países afectados, sino que repercuten en todas las regiones del mundo.

Los efectos desproporcionados de estas crisis sobre las mujeres amenazan con revertir muchos de los logros alcanzados en materia de igualdad de género, así como la consecución del conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al ritmo de avance actual, de aquí a 2030, más de 2 100 millones de mujeres y niñas vivirán en países que no alcanzarán ninguna de las metas establecidas en la Agenda 2030 en materia de igualdad de género<sup>43</sup>. Y ninguna de ellas vivirá en un país que cumpla con todos los propósitos.

Nos encontramos por tanto en una encrucijada: nuestras decisiones, acciones y omisiones configuran el tejido de nuestra sociedad por años e incluso décadas por venir. Transformar los sistemas y estructuras que previenen los avances en materia de igualdad de género y revertir las normas sociales que limitan el empoderamiento femenino es más urgente que nunca. La igualdad de género es un fundamento esencial para abordar la inseguridad alimentaria, el cambio climático, los conflictos o las pandemias y para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Liberar el pleno potencial de las mujeres y las niñas en toda su diversidad es por tanto clave para responder a nuestros desafíos comunes.

43. Equal Measures 2030, *Bending the Curve Towards Gender Equality by 2030*, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/5xn9r22x>, acceso en: 11 sept. 2023.

# **A new global governance from a feminist perspective: women and international trade**

ARANCHA GONZALEZ LAYA<sup>1</sup>

We are living in paradoxical times. On the one hand, we are seeing incredible technological and scientific progress. Diseases that until recently were considered incurable now have remedies that save people's lives. When we were hit by an unknown virus that wreaked havoc and sent millions of citizens to a standstill, the power of scientific collaboration quickly produced a vaccine that helped us fight covid-19 and get back on our feet. We are capable of sending tourists to the space and to explore the deep seas. And yet, we are incapable of ending the discriminations that affect millions of women and girls around the world.

Covid-19 generated incredible levels of violence against women and set back progress painfully achieved over the last decades. We are seeing women being weaponized in the war in Ukraine, girls prevented from going to school in Afghanistan and adolescents being killed because of the way they dress in Iran. Sexual and reproductive rights of women are being questioned and the gender pay gap remains unabated.

In 2015, with the adoption of the United Nations Sustainable Development Goals, and in particular of Goal number 5 – empowering women and girls –, the international community made specific commitments towards gender equality.

1. Dean, Paris School of International Affairs at Science Po. Served as Foreign Minister of Spain in 2020 and 2021. She has a long experience in international organizations like the EU, WTO and UN, having been Secretary-General of the International Trade Centre among other responsibilities.

It is worth recalling the specific terms of the engagement:

- end all forms of discrimination against all women and girls everywhere;
- eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation;
- eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation;
- recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies, and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate;
- ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life;
- ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights as agreed in accordance with the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action and the outcome documents of their review conferences;
- undertake reforms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance with national laws;
- enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology, to promote the empowerment of women;
- adopt and strengthen sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels.

With this background in mind, it is imperative that we examine the challenges of global governance from the perspective of women, and also that we build a governance system that delivers for women. The issue is multifaceted and the challenges diverse. This article focuses on women's

economic empowerment, and more particularly on an area that has until recently gathered limited attention: trade, women and micro, small and medium enterprises (MSMES). It explores the gender dimension in the participation of MSMES in international trade and how international actors should incorporate gender in their trade policies.

## **Women, MSMEs and international trade: is there a problem?**

International trade is one of the fault lines of the current turbulent geopolitical landscape. Concerns are growing about the weaponisation of trade, the need to ensure a better balance between trade opening and national security or about the interaction between trade and climate change. Protectionist sentiments are growing in some parts of the world, mostly as a result of the insufficient responses to the pain caused by technological progress and greater international competition. And yet there is a broad consensus that international trade plays a vital role in shaping economic and social performance and prospects of countries around the world, especially those of developing countries. Trade opening in the last decades has coincided with a massive reduction in extreme poverty around the world.

Trade gives countries access to new technologies available in global markets, which enhances the incentives for innovation. Likewise, trade creates new employment opportunities with the expansion of export sectors and brings structural changes that increase employment of lower skilled workers in the informal sector.

In both developing and developed countries, MSMES constitute the largest part of the private sector and a vast majority of employment. Formal and informal small and medium enterprises (SMES) together represent over 95% of all firms globally, around 50% of global gross domestic product (GDP), and over 70% of total employment.

MSMES play a crucial role in the economy and international trade performance of virtually any country. Enabling SMES to trade and invest internationally can therefore boost economic growth and productivity, which in turn will increase the benefits perceived from trade. Improving MSME

performance could also improve the distribution of income in economies around the world. Finally, greater MSME participation in trade can support formalisation and create better paid jobs.

As almost 40% of all MSMEs are owned by women, helping those businesses connect to international value chains has the potential to magnify the benefits mentioned above. Not only that: increased female entrepreneurship can be instrumental to tackle inequalities and poverty, as poverty also has a feminine face. In fact, economic development and advances in gender equality go hand in hand. Societies where income and gender inequality are lower not only offer better social-economic opportunities for women, but also tend to grow faster.

The 2016 Africa Human Development Report<sup>2</sup> by the United Nations Development Programme (UNDP) found that economic and social discrimination against women was costing Africa over 100 billion dollars a year or 6% of its GDP. Closing this gender gap would mean a boom for the continent's economic and social prospects.

However, given that men and women have different skills, challenges and roles in the economy and in society, and have different access and control over resources, impacts of trade policies are not gender-neutral.

The relatively poor adaptation of women to the challenges and opportunities of integrated markets is among the most important reasons why trade policies pose problems to them. Those problems are more relevant in developing countries.

A report published by the International Trade Centre (ITC) in 2015 – *Unlocking Markets for Women to Trade*<sup>3</sup> – covering 20 developing countries revealed not only that gender has a significant effect on MSME participation in international trade, but also that there are striking disparities between men and women's participation in trade. It was the beginning of a serious

2. United Nations Development Programme (UNDP), *Africa Human Development Report 2016*, New York, UNDP, Aug. 28, 2016, available at: <https://tinyurl.com/bded65xv>, accessed: Aug. 29, 2023.
3. International Trade Centre (ITC), *Unlocking Markets for Women to Trade*, Geneva, ITC, 2015, available at: <https://tinyurl.com/jnx76des>, accessed: Aug. 29, 2023.

reckoning by the trade policy-making community that there was an “issue” that required attention.

The study showed that, across the twenty countries covered, fewer women entrepreneurs participated in trade. Only 20% of interviewed trading companies in the surveyed developing countries were owned or managed by a woman.

In addition, women-owned or managed exporting firms were less likely to be engaged in imports than their male-owned counterparts. Whereas almost 60% of men-owned and managed exporting companies also imported goods, exporting firms owned or managed by women held just over 50% of the market.

Similarly, the study examined the relationship between SMEs financing, development and trade, and showed that women experience more problems in raising funds, competing and accessing markets than their male counterparts.

These gender differences are often explained by the fact that women-owned enterprises tend to be smaller than male-owned companies, and therefore often lack the resources to expand into global markets.

A second report relating to women in trade in the European Union released by the International Trade Centre in 2019 – *From Europe to the World: Understanding Challenges for European Businesswomen*<sup>4</sup> – showed similar results.

To understand the challenges faced by women entrepreneurs exporting outside the European Union, ITC conducted a unique survey exploring the linkages between gender, company features and international trade. The data covering over 1,000 firms in manufacturing and agriculture exports across 12 EU countries showed that women are largely under-represented in exports: only one in five exporting companies in the EU is led by a woman. In almost half of companies surveyed, women account for 30% or less of the total workforce. Job segregation remains a reality. The num-

4. International Trade Centre (ITC), *From Europe to the World: Understanding Challenges for European Businesswomen*, Geneva, ITC, 2019, available at: <https://tinyurl.com/mwfzj6nm>, accessed: Aug. 29, 2023.

ber of EU exporting companies managed by women only reaches 18%, and less than one out of three companies report at least 30% of women in senior executive positions. Most strategic executive positions, for example in research or development and production, remain men-dominated. Most companies do not have a gender-specific policy in place aimed at promoting women employment. Only a limited share of companies, predominantly large-sized and women-led, put in place such a policy. Women-led companies tend to be smaller, and this drives patterns of inequality. Compared to their men-led counterparts, women-led companies are considerably more likely to be small-sized in terms of turnover and number of employees. Overall, turnover in 56% of women-led businesses is less than 10 million euros compared to 45% of men-led businesses. The survey also showed that women tend to open opportunities for other women: companies led by them are more likely to employ women senior executives as well as women workers. When a company department is headed by one of them, the survey revealed a higher percentage of women employees under her supervision.

But why is that the case? Is it because women prefer to remain small and informal by choice or are they indeed constrained?

The answer is rather the latter. There are various reasons for the underrepresentation of women-owned businesses in international trade, and they vary across countries.

## **Barriers for women to trade**

There are three major reasons that hinder many women entrepreneurs from tapping into international value chains and upgrading into higher value activities.

1. *Regulatory biases.* Regulatory and legal barriers are one of the main reasons that explain the lower integration of women-owned SMEs in international markets. The World Bank has been tracking these legal barriers in

an annual publication called *Women, Business and the Law*.<sup>5</sup> The latest edition from 2023 shows some progress, albeit insufficient to close the gender legal and regulatory gap. In fact, only fourteen countries around the world have achieved full legal parity. Women enjoy only 77% of the legal rights that men do. Nearly 2.4 billion working age women live in economies that do not grant them the same rights as men. The year of 2022 marked the lowest number of reforms adopted in the last two decades. In addition, a troubling trend is also underway, where reforms previously adopted are being undone. Some countries have stripped women of their freedom of movement and even their right to work. Some have imposed additional burdens like the duty of obedience to the husband.

In many economies, regulatory barriers restrict women's right to work and own assets. Seventy-six countries still restrict access of women to property. In 69 economies women face obstacles affecting their decision to work. This is most distinct in the Middle East and North Africa.

National policies addressing land ownership and equal rights to own and rent property help eliminate these constraints. However, in practice, national land policies are politically charged and difficult to implement.

2. *Procedural obstacles*. ITC's SME Competitiveness Outlook of 2016<sup>6</sup> finds that women-owned exporting firms report, on average, a higher share of problems in markets where procedures are perceived as an obstacle to trade, compared to male owned firms, even when the standards are the same.

Notably, women-owned microfirms experience more procedural obstacles due to "information and transparency issues", "informal or high payments" and "discriminatory behavior" than male-owned microfirms.

5. World Bank Group, *Women, Business and the Law 2023*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2023, available at: <https://tinyurl.com/mv7uc8vy>, accessed: Aug. 29, 2023.
6. International Trade Centre (ITC), *SME Competitiveness Outlook 2016: Meeting the Standard for Trade*, Geneva, ITC, 2016, available at: <https://tinyurl.com/7m67cbkj>, accessed: Aug. 29, 2023.

3. *Cultural biases*. Culture-based gender roles affect women in developing countries and developed countries like Canada, where a majority of Canadian women SME exporters perceive that gender plays a role in the operation and internationalization of their firms. In fact, a UN World's Women report<sup>7</sup> reveals that, globally, they spend at least twice as much time as men on unpaid domestic work. This significantly impedes women from fully participating in the economy. As a result, women-owned enterprises are less likely to internationalize.

Other aspects of this bias include:

- *Time constraints on female managers*. Due to women's higher participation in unpaid domestic work, women often face a trade-off between job and family. Nevertheless, due to cultural norms and values, in many countries women are still expected to leave their jobs once they have children as they continue to shoulder the burden of domestic responsibilities. As a result, women are often forced to start their own, usually informal, businesses due to lack of employment opportunities.
- *Limited access to productive resources such as finance and land*. Women have less access to finance because they have less physical and reputational collateral. In other words, women own less property and assets, and might also have weaker credit histories than men. This may explain why they are concentrated in less capital-intensive firms.
- *Greater difficulties in accessing trade finance reported by women exporters*. A report published by the Asian Development Bank in 2017 – *Women and Trade: Gender's Impact on Trade Finance and Fintech*<sup>8</sup> – showed that women-owned firms face greater barriers to access finance than the general population. This occurs first at the level of basic access to finance. The data further showed that women exporters are the owners

7. United Nations (UN), *The World's Women 2020: Trends and Statistics*, New York, UN, 2020, available at: <https://tinyurl.com/4bj7wmm9>, accessed: Aug. 29, 2023.

8. Alisa DiCaprio, Ying Yao and Rebecca Simms, *Women and Trade: Gender's Impact on Trade Finance and Fintech*, ADBI Working Paper Series, n. 797, Tokyo, Asian Development Bank Institute, December 2017, available at: <https://tinyurl.com/37phzut5>, accessed: Aug. 29, 2023.

of firms with features that lead to the rejection of their trade finance applications, even though they have secured a banking relationship. The data show that this is driven by the characteristics common to firms owned by women.

- *Limited access to information and networks.* Cultural biases and social norms also prevent many women from joining formal business networks, which usually make it easier to identify and seize market opportunities. Instead, they tend to rely greatly on informal and personal contacts.
- *Disadvantaged access to public procurement markets.* Government procurement offers a unique, fiscally responsible route to empower women and promote inclusive economic growth. Public procurement accounts for as much as 10–15% of gross domestic product in developed countries and over 30% of GDP in developing countries. This translates into trillions of dollars of government spending annually. To date, however, women entrepreneurs have been largely excluded from this sizeable market due to their small size, the lack of access to information on bids, understanding of procedures and ability to meet requirements. In the survey of EU women exporter<sup>9</sup>, more than 80% of companies surveyed indicated they do not participate in any public procurement market.

Together, these barriers can explain why women-owned businesses are generally smaller and less productive than their male-owned counterparts and why they stay smaller.

Due to their small size, women-owned companies also suffer disproportionately from trade-related fixed costs, such as non-tariff measures (NTMs). The reason for this is simple: NTMs such as standards or lengthy customs procedures often lead to higher transaction costs for exporters. For SMEs that tend to trade in lower volumes, this implies that fixed trade costs make up a larger share of the unit costs in comparison to firms that export larger quantities. As women-owned enterprises tend to be smaller than male-owned firms, NTMs hit women harder than men.

9. International Trade Centre (ITC), *op. cit.*, 2019.

Considering the above, the answer to the first question should be evident: there is a gender dimension to SME participation in international trade.

## **Policies to ensure the full participation of women in trade**

SMES are a big part of making sure that the gains from trade are more equitably distributed. So, too, are women. That is why connecting women-owned SMES to world markets is important to reap the full benefits of international trade.

Once it has been established that there is a gender dimension to international trade, the question is what types of policies and measures can be adopted to allow women to participate in and reap the same benefits from trade as men.

Until recently, most initiatives undertaken by trade and investment support institutions (TISIs), governments, multinationals, international organizations and non-governmental organization (NGOs) to provide women-owned businesses with access to markets were based on a combination of facilitating access to finance, facilitating access to market information and networks as well as capacity building and training.

However, establishing an enabling environment for inclusive and sustainable trade goes beyond that – it also needs changes in the international trade policy arena. It requires incorporating gender in the analysis of trade policy tools and potential markets.

Certain countries had already started to include the issue of women and trade in bilateral trade agreements. In 2016, Chile and Uruguay concluded a Free Trade Agreement including an entire chapter of provisions on gender and trade, not only acknowledging the importance of enhancing women's opportunities to participate in the international economy to boosting sustainable economic growth in their countries, but also calling for the establishment of a Gender Committee to oversee the mainstreaming of gender in the implementation of their trade agreement. The following year, 2017, Canada and Chile also modernized their pre-existing free trade agreement to incorporate a chapter on gender and trade.

More members have gradually incorporated provisions on gender and trade in their free trade agreements. Such is the case in the recently concluded modernization of the existing agreement between Chile and the European Union. The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership concluded in 2018 by eleven countries incorporates a section on women and economic growth.

These bilateral agreements focused mostly on ensuring adequate benefits for women exporters of trade opening opportunities, by favoring women entrepreneurship, women leadership, gender disaggregated data collection or education on financial inclusion.

A major step forward was taken with the adoption of the Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment at the 12<sup>th</sup> WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017. The declaration was crafted outside the formal procedures of the organization, but the fact that the unveiling of the initiative took place at the heart of the Conference, and that over 120 members and candidates of the World Trade Organization (WTO) supported it, showed that the issue of women and trade has become an issue for the trade policy community.

Signatories of the declaration committed to share best practices through information exchanges at the WTO, to report voluntarily on this matter at the WTO Trade Policy Reviews, to work together at the WTO to remove barriers to the participation of women in trade as well as to hold a series of seminars on relevant matters with a view to reporting on progress achieved in 2019.

In September 2020, the signatories of the Buenos Aires Declaration reported back on progress achieved and agreed to set up an open and transparent informal Working Group on Gender and Trade at the WTO, in order to continue to broaden, deepen and coordinate efforts to integrate women's economic empowerment at the WTO.

The Working Group works along four themes: sharing best practices about experiences in removing obstacles to the participation of women in trade; considering to apply a "gender lens" to the work of the WTO; reviewing analytical work undertaken by the WTO Secretariat; using the Aid for Trade program towards women's economic empowerment. At the 13<sup>th</sup>

wto Ministerial Conference in June 2022, the declaration adopted by all members recognized the links between women’s economic empowerment and economic growth, as well as noted the work of the wto on this issue.

In addition to the creation of a Working Group within the wto, the organization has also seen the issue of women and trade advance in the area of trade policy. This is the case of trade in services and in particular in the domestic regulations to be applied to domestic and foreign suppliers of services. The aim of these disciplines is to facilitate services trade and to mitigate the unintended trade-restrictive effects of measures relating to licensing requirements and procedures, qualification requirements and procedures, and technical standards. A group of 70 members had been in negotiations to update these rules since 2017. In 2021, they reached agreement on a set of principles to be incorporated in their schedule of commitments in wto. For the first time in the history of the wto, one of the principles covers non-discrimination of men and women suppliers of services:

22. If a Member adopts or maintains measures relating to the authorization for the supply of a service, the Member shall ensure that:

- (a) such measures are based on objective and transparent criteria;
- (b) the procedures are impartial, and that the procedures are adequate for applicants to demonstrate whether they meet the requirements, if such requirements exist;
- (c) the procedures do not in themselves unjustifiably prevent the fulfilment of requirements; and
- (d) *such measures do not discriminate between men and women.*<sup>10</sup>

By the end of 2022, members to this plurilateral initiative had already tabled their revised schedules of commitments incorporating this principle.

A line has been clearly crossed. The founding principle of non-discrimination – between foreign and domestic suppliers and among foreign sup-

10. World Trade Organization (wto), *Declaration on the Conclusion of Negotiations on Services Domestic Regulation*, WT/L/1129, December 2, 2021, available at: <https://tinyurl.com/3hknscva>, accessed: Aug. 29, 2023.

pliers –, which is the bedrock of the multilateral trading system, is now also explicit in ensuring non-discrimination between men and women.

Another area where wto has also taken steps forward is in Trade Policy Reviews. The purpose of the Trade Policy Review Mechanism in wto is to facilitate the smooth functioning of the multilateral trading system by enhancing the transparency of Members' trade policies. All members are subject to review. The four Members with the largest shares of world trade (today the European Union, the United States, Japan and China) are reviewed each three years, the next sixteen are reviewed each five years, and the rest, each seven years.

wto members have gradually moved to use Trade Policy Reviews to highlight policy developments that contribute to gender equality. Since 2018, 55% of Trade Policy Reviews have contained information provided by wto members on their gender-responsive trade policies (totalling 25 out of 45 reviews carried out between January 2018 and September 2021). This helps peer learning, but it also helps incorporate the issue of women and trade as an established feature of the trade policy landscape.

From ground zero to a multilateral declaration, the issue of women and trade policy is slowly advancing in global governance. Given the need to build global consensus and the fact that women's empowerment is a divisive issue within the international community, progress is slow, and the path has bends and twists. It is therefore important to always recall that, far from an ideological issue, women's economic empowerment is essential to global growth and poverty eradication.

## **Where next in trade policy governance and development cooperation**

In the space of less than ten years, the issue of women and trade, as well as its governance, has seen notable progress. However, much remains to be done. Future work could focus on a number of avenues described below.

There exist several policy instruments that provide specific entry points to mainstream gender dimensions in international trade policy.

First, incorporating gender perspectives in the process of trade opening is one way to make sure that women are equally impacted by international trade. Trade agreements create opportunities for economic operators, but they also expose specific sectors of the economy to greater international competition. The process of understanding where the offensive and defensive interest lie when negotiating trade agreements would benefit from incorporating a gender lens. Doing this gender-blindly simply risks overburdening sectors where women entrepreneurs are more present or missing on sectors where there is an important potential for women to trade.

Areas of particular interest are non-tariff measures (NTMs), including rules of origin as well as services commitments or government procurement. Not that these areas require specific “gender rules”; rather, those rules and commitments should be crafted through a specific gender lens.

This requires doubling-down on gender-disaggregated data collection to create trade opening opportunities with a better understanding of their impact.

Second, at the bilateral and regional level, some free trade agreements include a social clause: a provision to insert to some extent regulations and labour issues along with other related issues to poverty, minority protection and social development in general.

However, in order to ensure inclusive gains from trade and to address particular challenges facing women, the way forward in free trade agreements should be to focus more on featuring gender issues through, for example, incorporating specific gender clauses, such as the need to comply with the provisions of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Similarly, the conclusion of bilateral trade agreements or unilateral trade preferences could also be made conditional on the removal of legal discriminations to women’s economic empowerment.

In WTO, the analysis of trade policies and their impact on advancing women’s economic empowerment should feature as a regular element in the Trade Policy Review Mechanism, not just as a voluntary contribution from the member under scrutiny.

A serious effort is required at data gathering, in order to improve the analysis of the issue women and trade. The WTO, the International Monetary Fund (IMF) and the UN Statistical Commission could incorporate a set of indicators for national statistical authorities to collect and help advance a better understanding, so that they could be in a better position to develop enhanced policies, including those related to trade or access to trade finance.

Multilateral development assistance frameworks, including Aid for Trade, provide other entry points to mainstream gender perspectives in trade capacity-building. The Enhanced Integrated Framework, a multi-donor programme which supports Least Developed Countries to be more active players in the global trading system by helping them tackle supply-side constraints to trade, has recognized the need to address gender-specific constraints to trade, and, with the support of the ITC, has incorporated gender issues across its projects.

This is path that could be more broadly explored within the trade capacity building space. In fact, it is possible that the time has come to rename “Aid for Trade” “Invest for Trade”, providing a clearer sense that the agenda is one of collectively investing in ensuring more inclusive trade, including women as a fundamental component of MSMEs worldwide.

Building the competitiveness of women-owned MSMEs and linking them to regional and global markets should also be at the heart of national efforts, as well as international cooperation focus. Technology is lowering the barrier for smaller players, often from more remote locations, to connect to international markets. The digital space should therefore be of particular relevance to helping connect more women exporters to international markets. At the same time, the regulation of the digital space should ensure that the types of discrimination that exists in the analog space are not carried forward to the digital economy.

Last but not least, multilateral platforms and intergovernmental fora, such as the UN Sustainable Development Goals (SDGs) and the Women20 (W20), are crucial for fostering gender-related discussion and action among experts and for providing a good basis for consensus-building.

Similarly, the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) has incorporated the discussion and assessment of how trade agreements impact women and men within its fora, and works to advance women economic empowerment and women's inclusion in the regional economy through its Policy Partnership on Women and the Economy.

The Southern African Development Community (SADC) recognizes gender equality as a fundamental human right and an integral part of regional integration and economic growth. This is demonstrated through accession to and ratification of frameworks that promote women's human rights, such as the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Yet, as trade policies interact and are mutually affected by many other domestic policies and international factors, there is a need for enhancing overall coherence and fostering a more coordinated approach in order to remove barriers for women entrepreneurs more rapidly.

Now, more than ever, it is imperative that all actors work together to make equal economic opportunities for men and women a reality. Lifting the barriers that prevent women from fully participating and benefiting from trade is a common interest to all of us. When women are better off, the world is better off. The United Nations Summit of the Future, to take place in 2024 under the theme "Multilateral Solutions for a Better Tomorrow", provides a useful setting for the convergence of efforts to better connect women to international trade.

# Towards an inclusive climate future: advancing gender equality in multilateral climate action

MARÍA FERNANDA ESPINOSA<sup>1</sup>

## Introduction

We are living through an unprecedented period in modern history. Rapidly escalating environmental crises, such as climate change, water scarcity, biodiversity loss, and pollution, are at the forefront of our global challenges. As the United Nations (UN) Secretary-General has stressed, we face a stark and urgent choice: a breakthrough or a breakdown.<sup>2</sup> The current path of our world leads towards disastrous climate change; therefore, a transformative shift from rhetoric to action is non-negotiable.

The existing conventions including the Paris Agreement, Net-zero Target, and the Sustainable Development Goals (SDGs) are part of the history of international environmental law. They have served as platforms for negotiation, as benchmarks for national law and policy, and have produced and contributed to increasing ecological knowledge and science. However, our multilateral system must evolve and adapt to offer an integrated, equitable, sustainable, and systemic response to these interconnected issues. Rigorous scientific evidence confirms that the rising global ecological

1. Ecuadorean politician and diplomat, María Fernanda Espinosa Garcés was minister of Foreign Affairs (2007 and 2017-2018) and Defense (2012-2014). With a wide trajectory in the international arena, among other functions, she was the ambassador of her country to the United Nations (UN, 2008-2009 and 2014-2017), having been president of the United Nations General Assembly (2018-2019).
2. United Nations, *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, New York, UN, 2021, p. 3, available at: <https://tinyurl.com/55senesx>, accessed: July 23, 2023.

crisis prevents sustainable development efforts and deeply affects human security. Thus, this requires collective, concerted action supported by a strengthened multilateral system.

Over the past half-century, there has been a steady growth in international environmental agreements, norms, standards, and understanding of ecosystems. With this, there's been an expansion in nature-friendly technologies, increasing public awareness of the interplay between environmental integrity and human well-being. Yet, we find ourselves nearing a significant ecological catastrophe that threatens humanity's very existence. This accelerated climate crisis demands urgent systemic transformations. Despite calls from young activists worldwide for accelerated climate action, the environmental crisis continues to exacerbate, becoming ever more acute and increasingly irreversible.

## **A snapshot of the current environmental crisis**

We stand at a pivotal moment in history, teetering on the edge of an environmental precipice. From rampant biodiversity loss to increasing climate instability, the signs are everywhere:

- Approximately 1 million plant and animal species face extinction within decades – a rate unmatched in human history.
- Deforestation and forest degradation persist at alarming rates, leading to an estimated loss of 420 million hectares of forest since 1990.
- Human actions have significantly altered about three-quarters of the land-based environment and 66% of the marine environment.
- More than 8.3 billion tons of plastic have been produced since the 1950s, of which a mere 9% has been recycled, while 79% has ended up in landfills or the environment.
- Every year, 8 million metric tons of plastic debris enter our oceans. If the current trends persist, our oceans could contain more plastic than fish by 2050.

- With the world on track for a temperature rise exceeding 3°C this century, immediate, rapid, and large-scale reductions in greenhouse gas emissions are crucial to limit warming to 1.5°C.
- Extreme weather events cause approximately 60,000 deaths and thrust 26 million people into poverty each year. If these trends continue, climate change could displace nearly 1 billion people by 2050.

The recent United Nations Environment Programme (UNEP) Emissions Gap Report (2022) predicts a 2.8°C temperature rise by the 21st century's end, given current policies.<sup>3</sup> The newly submitted Nationally Determined Contributions (NDCs) from various countries since COP26 only slightly reduce projected global greenhouse gas emissions by 2030. This underlines the urgency of stepping up efforts to meet the Paris Agreement goals and the Net-zero target for 2050. Global warming is a prominent factor to world hunger, malnutrition, susceptibility to diseases, and declining water accessibility. It also imposes constraints on suitable housing, leading to livelihood loss due to permanent displacement.

Developing economies are under pressure to grow to address their economic and social issues and bridge the gaps with developed economies. Thirteen out of the 50 countries most affected by climate change are in the Latin America and the Caribbean (LAC) region. Climate projections suggest significant temperature increases and changes in rainfall patterns, demanding the need for sustainable development options.<sup>4</sup> However, the pathway to sustainability is steeped in challenges. In the aftermath of the COVID-19 crisis, global public debt has skyrocketed, with about two-thirds of the lowest-income countries at high risk of debt distress or already in

3. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report: The Closing Window – Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies*, Nairobi, UNEP, 2022, available at: <https://tinyurl.com/yhmzmfvu>, accessed: July 22, 2023.
4. Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Wilson Peres and Jose Eduardo Alatorre, “The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean,” *Eclac*, 2020, p. 42, available at: <https://tinyurl.com/4zcvws7m>, accessed: July 28, 2023.

it.<sup>5</sup> The surge in inflation and monetary tightening have led to increased financial instability and suppressed risk-taking.

Against this backdrop, the intricate links between poverty eradication, achieving carbon neutrality by 2050, and biodiversity protection have become more apparent. The global trend toward poverty reduction seems to have halted or even reversed, and in 2022 alone, natural disasters led to an economic loss of over 300 billion euros.<sup>6</sup> Consequently, the necessity to address climate change, biodiversity, and development challenges simultaneously has become urgent. The conviction is firm: no nation should have to choose between reducing poverty, achieving a green transition, and preserving the planet.

Despite hundreds of multilateral environmental agreements (MEAs), environmental damage continues to worsen. A rapidly growing Red List of species on the brink of extinction, accelerating human development pushing our planet towards its limits, and the increasing threat of ecological collapse underscore the urgency of our situation.<sup>7</sup> Food and water supplies are at risk globally, and climate-induced displacement will dwarf current migration flows. The swift replacement of fossil fuels, tighter regulation of harmful chemicals, and sustainable management of our ecosystem services demand an integrated and equal, global approach.

In essence, the environmental crisis is a symptom of a deeper systemic issue. It is a civilization crisis that demands a radical transformation of the relationship between society, economy, politics, and nature. The responsibility of implementing this transformation falls upon the multilateral system, but also needs to be supplemented by regional, national, and local action. The risks of catastrophic ecological collapse are increasing, and if we fail to act now, we may cross the point of no return.

5. International Monetary Fund, “Debt Dynamics,” *IMF Annual Report 2022: Crisis upon Crisis*, 2022, available at: <https://tinyurl.com/bdeee8ta>, accessed: July 23, 2023.
6. Summit for a New Global Financing Pact, *Chair’s Summary of Discussions at the Summit on a New Global Financing Pact*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/4wzsehv6>, accessed: July 23, 2023.
7. Victor Galaz, “Global Environmental Governance in Times of Turbulence,” *One Earth*, pp. 582-585, June 17, 2022, available at: <https://tinyurl.com/yucnbbum>, accessed: July 23, 2023.

In addition, the ecological crisis, including climate change, disproportionately affect women due to unequal access to natural resources, public services, and infrastructure, coupled with an overburden of responsibility in subsistence, agricultural, and domestic economies. Despite this, the consideration of gender perspectives in the context of climate change issues has often been marginalized. It is only recently that gender perspectives have been incorporated into normative frameworks and response designs. Approaching this ecological crisis effectively is not just about rectifying ecological imbalances, but also about rectifying gender imbalances. This involves recognizing that the climate crisis is not only an ecological issue, but a deeply entrenched socioeconomic issue that impacts women differently.

Simultaneously, research underscores that promoting gender equality and women's active involvement in climate crisis responses can pave the way for a sustainable future. Women's equal access to resources, education, and decision-making opportunities sparks economic growth.<sup>8</sup> Their unique local knowledge and experiences make their inclusion in decision-making processes vital to effective climate action. Hence, embedding gender equality within climate change solutions involves incorporating diverse gender perspectives across holistic climate, environmental, and disaster risk reduction policies and programs.

While some MEAs have progressed the ecological agenda, translating international commitments into effective policy and action remains challenging. This is particularly true with regard to placing women at the core of climate action and promoting gender equality. Surprisingly, despite over one-fifth of major corporations committing to net-zero emissions by 2050,<sup>9</sup> only a handful are including women in their climate action plans and decision-making explicitly.

8. UN Security Council, *Women's Economic Empowerment Would Yield Huge Dividends for Peacebuilding Efforts, Speakers Tell Security Council, Urging Greater Action to End Gender Barriers*, Mar. 8, 2002, available at: <https://tinyurl.com/yuwds7s>, accessed: July 23, 2023.
9. Disha Shetty, "A Fifth of World's Largest Companies Committed to Net Zero Target," *Forbes*, Mar. 24, 2021, available at: <https://tinyurl.com/4d6xfyaw>, accessed: July 25, 2023.

To resolve the climate crisis effectively, we need gender-targeted interventions recognizing women as powerful catalysts for change rather than passive victims or beneficiaries. The question thus arises: would the inclusion of women and other social groups make a difference in combating the climate crisis? What are the main challenges and barriers to the inclusion of gender in climate policymaking? And most importantly, what opportunities lie ahead to advance gender equality within climate institutions?

Addressing these questions is pivotal to our discussion, as we delve in this chapter into the nuances of gender, climate crisis, and multilateralism. The chapter begins with a brief historical overview of the multilateral environmental agreements underlining the limited gender focus in these agreements. Next, it presents a glimpse of the current environmental crisis and its impact to women. It then highlights the role of women at the front of climate action and depicts the current challenges and barriers that women face. Finally, the chapter features some successful strategies for involving women in the climate-related efforts, and closes with recommendations to achieve gender inclusion.

## **An overview of multilateral environmental agreements**

Global environmental consciousness was nonexistent when the United Nations was founded in 1945. It was not until the early 1960s that the world started recognizing the threats posed to our environment, marking the need for legal instruments of protection. In 1962, Rachel Carson's seminal book, *Silent Spring*, was a landmark in this awareness-raising effort. She highlighted the dangerous and unintended effects of pesticides on the natural world, thus underscoring the interconnectedness of all life, and the risk of catastrophic consequences when these interconnections are disrupted by human interference.

By the 1970s, the international community acknowledged the environmental constraints of economic growth and the human-induced impact on nature's conservation. The historic 1972 UN Conference on the Human Environment in Stockholm saw the proclamation of global responsibility

towards more prudent care for environmental consequences, recognizing for the first time that environmental conservation was a transboundary issue. The Stockholm declaration marked a critical turning point, emphasizing the need for international cooperation in managing our shared environmental resources.

Nearly two decades later, in 1987, the World Commission on Environment and Development issued *Our Common Future: Report*, introducing the concept of sustainable development. This ground-breaking report defined sustainable development as the ability to meet the current generation's needs without jeopardizing future generations' abilities to meet their own needs. The report reiterated the importance of intergenerational equity and proposed an economic model that balances growth with environmental stewardship.

The Earth Summit in Rio de Janeiro in 1992 established the cornerstone for international environmental law, setting forth the Rio Conventions on Climate Change, Biodiversity, and Desertification. It led to the agreement on a Political Declaration encompassing Rio Principles like the Precautionary Principle, which form the basis of environmental law. The Summit also marked the adoption of Agenda 21, marrying the necessity of protecting ecosystems and natural resources to the broader goal of sustainable development and poverty eradication.

In the same year, the Intergovernmental Negotiating Committee adopted the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which entered into force in 1994. In 1995, the first Conference of the Parties (COP) took place in Berlin. The UNFCCC currently enjoys near-universal membership, with 195 countries having ratified the Convention. In 1997, the Convention adopted The Kyoto Protocol, that established mitigation measures and introduced flexible market mechanisms based on emissions trading. However, implementation was increasingly deficient, accompanied by a long list of dissenters among many of the signatories.

In 2002, the Johannesburg Summit Rio+10 reiterated the connection between environmental protection and poverty eradication. They adopted the Declaration on Sustainable Development with a strong focus on the

connection between environmental protection and poverty eradication. Ten years later, in 2012, the Rio+20 Conference adopted the Future We Want, which laid the groundwork for the Sustainable Development Goals (SDGs), resulting in the adoption of the Agenda 2030 in 2015. The SDGs provide a roadmap for human and nature-centered development, which guides our current global efforts.

The same year, the Paris Agreement was adopted under the UN Convention on Climate Change during COP21. The agreement aims to limit global warming to well below 2°C, preferably 1.5°C, relative to pre-industrial levels. The countries agreed to submit NDCs to communicate their progress towards these long-term goals. However, the effort to translate the Paris Agreement into actionable measures, and the pressing need to tackle climate change, has yielded limited progress. While the COPs have succeeded in amplifying the discourse on climate change, transformative actions have fallen far behind.

Fifty years on from the first UN Conference on the Human Environment, in 2022, the Stockholm + 50 report *Unlocking a Better Future*, underlined the imperative to redefine our relationship with nature and to recalibrate consumption patterns. The urgent need to align policies, investments, and innovation for a sustainable future is unequivocally highlighted. The report calls for systemic change, based on the need to redefine the relationship between humans and nature and ensure that lifestyles, production, and consumption patterns can bring about well-being for all without trespassing on the capacity of our ecosystems.

Despite increasing geopolitical tensions and a complex international diplomatic environment, progress continues. There are new treaties under negotiation. In early March 2022 at the UN Environment Assembly (UNEA-5) in Nairobi, Member States passed a resolution to combat plastic pollution and create an international legally binding agreement by 2024. In December 2022, a significant step was taken by the COP15 to stop and reverse biodiversity loss by 2030. Additionally, during this year, 2023, a number of major global events are scheduled to take place, providing international platforms to present innovative solutions and reshape the climate governance. These events include the UN General Assembly 78, the

G20 New Delhi Summit, the SDG Summit, and the COP28. One additional platform will be the Summit of the Future, to be held next year.

There is a crying need for greater coherence, a more holistic approach to environmental regulation, and for addressing the financial and capacity gap seriously. Notably, such holistic regulation should integrate diverse perspectives, including those of women and underrepresented groups, to ensure fair and comprehensive solutions. This requires greater cooperation, shared responsibilities, and concerted environmental action. The proposal for a new Global Pact for the Environment was an initiative in the right direction. This initiative seeks to consolidate and strengthen international environmental laws and principles under one umbrella agreement, a crucial step towards a more coordinated and effective global environmental governance framework.

## **Incorporating gender into environmental agreements**

Throughout these historical milestones, gender consideration has been patchy at best. Gender was finally acknowledged in the preamble of the Paris Agreement, which acknowledged that climate change was a common concern of humankind and that the Parties had an obligation on human rights, as well as gender equality and empowerment of women and intergenerational equity. Although the agreement did consider gender in their negotiating text, the implementation was frail; it could have done more to elevate gender issues in climate change mitigation and adaptation. Nonetheless, the year the Agreement was signed, only 35% of national delegates were women.<sup>10</sup>

The SDGs and Agenda 2030 also included policies for gender-equal societies. Gender is covered in the SDGs under Goal 5 and across a number of goals, as it appears as part of the targets. However, while gender is considered an important aspect, the execution of these goals often side-stepped the rights-based coverage in the Agenda 2030. The link between

10. Wedo Women's Delegate Fund, *Who Decides: Women's Participation in the UN Climate Change Convention*, June 8, 2023, available at: <https://tinyurl.com/yc6k6nz5>, accessed: July 23, 2023.

gender equality and the environmental dimension of sustainable development was not sufficiently explicit, and recently there have been some efforts to include gender in the indicators. The inclusion of gender provides a roadmap for invoking gender equality in the interplay between climate change and the SDGs.

The path towards environmentally sustainable and gender-inclusive policies remains a challenge. The difficulty starts with data collection, as environmental data is rarely disaggregated by sex. As of 2019, only 43% of submitted NDCs mentioned women or gender, typically portraying them as a vulnerable group rather than active contributors to climate action.<sup>11</sup>

This disparity is even more pronounced at regional and national levels. Within Latin American and Caribbean (LAC) countries, only 32% of their policies, energy agendas, or green energy transitions make any reference to gender.<sup>12</sup> Only one third of the national energy frameworks from 137 countries include some type of gender consideration.<sup>13</sup> Most of these frameworks characterize women as potential beneficiaries, but rarely acknowledge them as agents of change. Additionally, less than 2% of national climate strategies mention girls.<sup>14</sup> This highlights the urgent need to shift the perception about women and girls from passive recipients to active participants in climate action.

Despite growing international recognition of the importance of including women in adaptation and mitigation efforts, and as a vulnerable group in the context of climate change, there is an urgent need to re-evaluate and strengthen governance arrangements centered on compliance and

11. Christina Kwauk, Elisa Hara, Jessica Cooke and Joni Pegram, *Girls' Education in Climate Strategies: Opportunities for Improved Policy and Enhanced Action in Nationally Determined Contributions*, Brookings Institution, Dec. 10, 2019, available at: <https://tinyurl.com/y2dkvf3n>, accessed: July 23, 2023.

12. OECD *et al.*, *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, Paris, OECD Publishing, Nov., 2022, available at: <https://tinyurl.com/4u4n7dct>, accessed: July 23, 2023. Karen Garcia Rojas, *Perspectiva de Género en las Estadísticas de América Latina y el Caribe*, Panamá, Cepal, Apr. 20, 2023, available at: <https://tinyurl.com/5cfcnz2f>, accessed: July 23, 2023.

13. *Idem*.

14. Christina Kwauk, Elisa Hara, Jessica Cooke and Joni Pegram, *op. cit.*, 2019.

accountability. Gender consideration in environmental policies is not just a matter of equality, but also a key ingredient for comprehensive, sustainable, and effective solutions to our shared environmental challenges.

## **The multifaceted challenges faced by women in climate change**

Women, especially those in developing countries, often bear the brunt of climate change's adverse effects, due to their larger representation among the world's poor and their dependence on threatened natural resources for their livelihoods. This susceptibility is especially acute for women in rural areas who are heavily reliant on local natural resources and are tasked with the responsibility of securing water, food, and fuel for cooking and heating. This dependence, compounded with limited mobility and unequal access to resources and decision-making processes, results in a disproportionate impact of climate change on these women. It is a sobering reality that four out of five people displaced by climate change are girls and women.<sup>15</sup> Furthermore, the scarcity of resources, such as water, forces women and girls to undertake long, often dangerous journeys, thereby increasing their exposure to gender-based violence.

It is important to underscore that women are not just victims of climate change; they are pivotal agents of change with potential to significantly contribute to climate action. Women often possess a rich repository of knowledge and expertise that can be harnessed in climate change mitigation, disaster reduction, and adaptation strategies. Furthermore, due to their role as stewards of natural and household resources, women are ideally placed to devise and execute livelihood strategies responsive to evolving environmental conditions. Women's role in climate action goes back in time; as early as 1856, an American woman named Eunice Newton Foote was the first person to theorize the link between higher carbon dioxide levels and global warming.

15. *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index*, New York, United Nations Children's Fund (UNICEF), 2021, available at: <https://tinyurl.com/3jnwfc2a>, accessed: July 23, 2023.

Additionally, when women are involved in local natural resource management, it invariably results in improved governance and better conservation outcomes. Granting equal access to productive resources for women smallholders could raise their farm yields by 20% to 30%, potentially rescuing 100 to 150 million people from hunger.<sup>16</sup> Increased farm yields can mitigate deforestation pressure, further reducing carbon emissions. Moreover, workplaces that foster women's leadership tend to demonstrate greater transparency regarding their environmental footprint. There is a notable positive correlation between a higher proportion of women on corporate boards and the accurate disclosure of carbon emissions data.<sup>17</sup>

Addressing climate change requires substantial shifts in our economic practices and valuation methods. Moving away from fossil fuels and extractive industries presents opportunities to create new jobs and retrain women workers. An increased focus on the care sector can shift the emphasis towards collective wellbeing and economic strengthening, without escalating emissions.<sup>18</sup>

It is worth mentioning that the so called *Enhanced Lima Work Programme on Gender* – which was adopted during the 25th Conference of the Parties (COP25) to the UNFCCC – aims to advance gender-responsive climate action and enhance the integration of gender considerations in climate policies and practices at the global, national and local levels. Such a Programme also addresses the need to enhance capacity building, knowledge sharing and boost the participation and representation of women in climate-related decision-making.<sup>19</sup>

16. UN Women, “Explainer: Why Women Need to Be at the Heart of Climate Action,” Mar. 1, 2022, available at: <https://tinyurl.com/5detsmcr>, accessed: July 23, 2023.

17. United Nations, *Achieving Gender Equality and the Empowerment of All Women and Girls in the Context of Climate Change, Environmental and Disaster Risk Reduction Policies and Programmes*, 2022, available at: <https://tinyurl.com/yc4cmwup>, accessed: July 23, 2023.

18. UN Women, *Beyond COVID-19: A Feminist Plan for Sustainability and Social Justice*, New York, UN Women, 2021, available at: <https://tinyurl.com/yrj9r7cn>, accessed: July 23, 2023.

19. UN Framework Convention on Climate Change, *The Enhanced Lima Work Programme on Gender* (Decision 3/CP.25), 2020, available at: <https://tinyurl.com/49veacc>, accessed: July 23, 2023.

However, overall progress in gender equality and women's rights is still insufficient. The Sustainable Development Goals Report 2022, for example, underscores an urgent need for action concerning the climate crisis, poverty, and gender inequality, particularly with respect to SDG5 on Gender Equality. The report projects an additional 40 years for equal political representation and emphasizes "code red" climate change warnings, which disproportionately affect women and girls.<sup>20</sup> The *Gender Snapshot 2022* also posits that addressing gender-based violence and safeguarding women's health and rights are integral to improving gender equality.<sup>21</sup>

More recently, the Paris Summit for a Global Financing Pact highlighted the urgent need to cultivate a more responsive, equitable, and inclusive international financial system. Such a system is crucial to combat inequalities, fund the climate transition, and accelerate progress towards the SDGs. The intertwined nature of the battle against poverty, the pursuit of carbon neutrality by 2050, and the protection of biodiversity was also recognized.

However, what stands out is the glaring omission of recognition for the contributions that women make to climate adaptation and mitigation. Similarly, there is no reference to the importance of gender-sensitive climate investment. These omissions overlook the unique challenges women face in climate action, such as limited access to education, resources, socioeconomic constraints, and insufficient representation in decision-making processes.

## **Overcoming obstacles in educational and digital access**

Financial constraints, child marriage, domestic responsibilities, gender-based violence, climate change, conflict, and human trafficking present substantial barriers to girls' education. In the aftermath of the pandemic,

20. UN Department of Economic and Social Affairs, *The Sustainable Development Goals Report 2022*, New York, UN, July 7, 2022, available at: <https://tinyurl.com/bdctmj8a>, accessed: July 23, 2023.

21. *Idem*, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2022*, 2022, available at: <https://tinyurl.com/bdcktm64>, accessed: July 23, 2023.

an additional 11 million girls were unable to return to school, joining the 118.5 million girls who were already deprived of education worldwide.<sup>22</sup>

Girls are frequently the first to drop out of school to help their families and take on additional domestic responsibilities brought about by changing climate conditions. Following environmental crises, girls are less likely than boys to re-enroll in school. This gender disparity is mirrored in STEM (science, technology, engineering, and mathematics) fields, where women's representation is a mere 19.9%.<sup>23</sup> Investing in girls' education is vital for enhancing literacy rates and future earning potential. Notably, each additional year of schooling can boost a girl's future earnings by up to 20%.<sup>24</sup>

Additionally, education has the potential to significantly mitigate poverty. If all adults completed secondary education, it could lift 420 million people out of poverty, halving the total number globally and reducing it by nearly two-thirds in sub-Saharan Africa and South Asia. Article 6 of the UNFCCC underlines this power of education to combat climate change. Green skills are crucial to reducing human impact on the environment and should be targeted across governments, communities, businesses, and education systems.

Women, particularly those in impoverished and rural regions, are digitally marginalized.<sup>25</sup> With over 90% of jobs forecasted to have a digital component in the next decade,<sup>26</sup> this divide limits women's workforce participation. Therefore, effective measures, such as a global digital inclusion initiative, are essential. Normative measures must also be imple-

22. UNESCO, "Girls' Education and COVID-19: New Factsheet Shows Increased Inequalities for the Education of Adolescent Girls," UNESCO, Mar. 9, 2021, available at: <https://tinyurl.com/2t3ytm3x>, accessed: July 13, 2023.

23. UN Department of Economic and Social Affairs, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2022*, op. cit., 2022.

24. UN News, "Without Investment, Gender Equality Will Take Nearly 300 Years: UN Report," United Nations, Sept. 7, 2022, available at: <https://tinyurl.com/5n7p8b4y>, accessed: July 23, 2023.

25. International Telecommunication Union, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2021*, 2021, available at: <https://tinyurl.com/46b2detx>, accessed: July 23, 2023.

26. Robbert van Eerd and Jean Guo, "Jobs Will Be Very Different in 10 Years. Here's How to Prepare," *World Economic Forum*, Jan. 17, 2020, available at: <https://tinyurl.com/35u96xa9>, accessed: July 25, 2023.

mented to combat gender-based violence perpetrated digitally, including via social media platforms.

Girls are not just recipients of change, but also its drivers. Many have already taken action to combat climate change. However, by 2025, climate change could prevent more than 12 million girls from completing their education each year.<sup>27</sup> Women's underrepresentation in climate discourse, particularly in regions such as the Middle East and North Africa, where 17% of girls have never heard of climate change compared to the global average of 9%, further underscores the need to empower and educate women on this pressing global issue.<sup>28</sup>

## **Challenges against the agriculture gap**

In the sphere of agriculture, women play a critical role, accounting for 45-80% of all food production in developing countries, with the figures varying by region.<sup>29</sup> The agricultural sector engages about two-thirds of the female labour force in developing countries, escalating to over 90% in numerous African nations. However, these women often face significant obstacles, such as restricted access to financing mechanisms and land ownership, especially among indigenous women living in extreme poverty.

It is noteworthy that women are often excluded from decision-making on access to and the use of land and resources critical to their livelihoods. For these reasons, it is important that the rights of rural women are ensured in regards to food security, nondiscriminatory access to resources, and equitable participation in decision-making processes.

27. Malala Fund, *A Greener, Fairer Future: Why Leaders Need to Invest in Climate and Girls' Education*, Mar. 2021, available at: <https://tinyurl.com/54cr4tz2>, accessed: July 25, 2023.

28. World Association of Girl Guides and Girl Scouts, *Bring in the Girls!: Girls' and Young Women's Views on Climate Change*, London, WAGGGS, 2022, available at: <https://tinyurl.com/35n74c4b>, accessed: July 17, 2023.

29. UN Women Watch, *Women, Gender Equality and Climate Change*, 2009, available at: <https://tinyurl.com/yr8jx2zy>, accessed: July 29, 2023.

Inspiring models have been developed that challenge these issues. “We Are the Solution”, a campaign led by rural women in West Africa, has a vision to revive knowledge of ancestral food production and land stewardship while providing nutritious food to those in need. The campaign employs methods, such as workshops, forums, and community radio broadcasts, to disseminate its message to rural communities and supports the collective management of farms.

Similarly, the Women-led Climate Resilient Farming model repositions women as farmers, leaders, and change agents who adopt food-secure practices on their farms. This model aims to empower women as change-makers in agriculture to promote resilient livelihoods for small and marginal farming households. Also, the World Bank has identified the necessity of forest-related programs to explicitly include women in their design and implementation. These programs must account for the gender disparities and the structural and behavioral barriers that impede women’s participation. These measures reinforce the importance of gender sensitivity in strategies aimed at environmental and climate resilience.

## **Confronting challenges to energy access**

Despite their pivotal role in energy management, particularly in developing countries, women are often overlooked in discussions about energy plans and policies. Their exclusion not only limits their participation in and contribution to key climate change mitigation strategies, but also leads to “gender-blind” energy policies. This term refers to policies that fail to consider gender, thus neglecting crucial factors affecting the ability of developing countries to adapt to and mitigate climate change.

In many developing countries, especially marginalized regions, the primary source of energy are traditional biomass fuels, such as wood, charcoal, and agricultural wastes. Women predominantly manage the collection and use of these fuels, but this is largely unacknowledged in policy discussions. As environmental degradation and deforestation force them to search for fuel sources farther afield, the task of gathering these tradi-

tional fuels becomes increasingly time-consuming and laborious. Women and girls can spend anywhere from 2 to 20 hours each week on this task, which, in turn, restricts their ability to fulfill domestic responsibilities, earn money, acquire education or skills, or even rest. This not only perpetuates a cycle of disempowerment for girls, who may be kept home from school to help gather fuel, but also heightens women and girls' vulnerability to injuries from carrying heavy loads over long distances, as well as increasing the risk of sexual harassment and assault.

This burden extends to the task of fetching water for their families, with women and girls spending significant amounts of time daily hauling water from distant sources across the developing world. The linkages between energy supplies, gender roles, and climate change are most pronounced in countries with limited availability of basic electricity and modern fuels and high dependence on biomass fuels for cooking, heating, and lighting. This means that nearly 2 billion people in the developing world primarily use traditional biomass fuels as their energy source. Cultural traditions in these countries often saddle women with the responsibility of gathering fuel and providing food, even when it entails long hours of heavy physical labor or traveling greater distances. As environmental changes become more severe, women are likely to keep spending the same amount of time on these activities, and perhaps more.

## **Overcoming financial and technological barriers**

The COVID-19 pandemic triggered job losses, disproportionately affecting women and leading to higher closure rates of female-owned businesses. Women entrepreneurs, particularly in developing economies, face restricted access to finance and legal support. For instance, only 68% of women, as compared to 74% of men, in developing economies have access to the formal financial system.<sup>30</sup>

30. Asli Demirgüç-Kunt, Leora Klapper, Dorothe Singer and Saniya Ansar, *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*, Wash-

Technology is the cornerstone of contemporary life, influencing most aspects of our daily routines, and is a key tool in adapting to climate change. However, it is crucial to note that technology is not gender-neutral. It often disregards the unique challenges faced by women, especially in the face of a changing climate. Access to information and communication technology for girls and women in many developing countries is constrained by several factors: social and cultural bias, inadequate technological infrastructure in rural areas, lower education levels for women (particularly in STEM fields), fear or lack of interest in technology, and lack of disposable income to purchase technological services.

Economic empowerment of women through entrepreneurship promotion and enhanced access to financial services is a pivotal part of the solution. In this context, a recent report from the European Investment Fund reveals that women-led firms consistently score higher on environmental, social, and governance measures compared to other companies.<sup>31</sup> An initiative to address this issue is the Women in Energy Entrepreneurship program, that supports women business leaders across India in developing their energy access ideas. Another example is the ENABLE fund, operational in the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Carbon Fund countries. Such a fund seeks to enhance gender equality through Benefit Sharing Plans, rewarding those involved in reducing emissions via forest conservation and sustainable forest management.<sup>32</sup>

ington, *World Bank Group*, 2021, available at: <https://tinyurl.com/2pp23mek>, accessed: July 28, 2023.

31. Elitsa Pavlova and Salome Gvetadze, *EIF Working Paper 2023/87: Female Access to Finance: A Survey of Literature*, Luxembourg, European Investment Fund, Feb. 9, 2023, available at: <https://tinyurl.com/bdzndd7r>, accessed: July 23, 2023.
32. The World Bank, “ENABLE – Enhancing Access to Benefits while Lowering Emissions,” *The World Bank*, August 2, 2021, available at: <https://tinyurl.com/4btsnsbu>, accessed: July 23, 2023.

## Underrepresentation in environmental initiatives and policymaking

The underrepresentation of women in political roles, including in parliaments, cabinets, and international organizations, remains a significant challenge. They occupy only 26% of parliamentary seats and lead only 31 countries as Heads of State or Government.<sup>33</sup> Since 1945, women have held leadership roles in only 12% of the world's largest multilateral organizations.<sup>34</sup> There is a pressing need for increased female representation in political decision-making positions.

Concerted efforts must be made to improve and invest in gender-specific statistics and data, thereby underscoring the relationship between gender and climate. Policies should strive to strengthen and enforce land rights and promote women-led and women-focused sustainable solutions. This includes indigenous and grassroots nature-based solutions, resource management, and food production activities. Given these findings, the trend that the world's most sustainable cities are led by women is no coincidence.<sup>35</sup>

Moreover, businesses with a larger representation of women in leadership roles demonstrate a better track record of adopting environmentally friendly practices. Women leaders are more likely to invest in renewable energy, leading to reduced greenhouse-gas emissions and improved environmental outcomes. Women-owned businesses are more likely to pursue greater energy efficiency and practices such as recycling. Interestingly, banks helmed by them lend less to major polluters,<sup>36</sup> thereby contributing to sustainable business practices.

33. UN Women, "Facts and Figures: Women's Leadership and Political Participation," 2023, available at: <https://tinyurl.com/4cyef84x>, accessed: July 23, 2023.

34. GWL Voices for Change and Inclusion, 47 | 335: *A Comprehensive Mapping of Women's Leadership in Multilateral Organizations*, Mar. 2023, available at: <https://tinyurl.com/3n3bk54v>, accessed: July 23, 2023.

35. Madeline Hislop, "The World's Most Sustainable Cities Are Led by Female Mayors," *Women's Agenda*, June 17, 2022, available at: <https://tinyurl.com/j2prfxpa>, accessed: July 25, 2023.

36.Carolynn Look, "Banks Run by Women Lend Less to Big Polluters, ECB Study Finds," *Bloomberg*, Oct. 10, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4tbdredv>, accessed: July 26, 2023.

Several notable initiatives across the globe embody these principles. The Women Climate Collective in India promotes gender equality in designing and implementing climate response actions. The Women's Earth Alliance Grassroots Accelerator in Indonesia empowers local women to protect their communities and ecosystems from environmental and climate threats. The Women4Climate initiative, launched by C40 Cities and the L'Oréal Foundation, emphasizes the link between achieving climate justice and gender equality.

### **Gendered responses aimed at placing women at the forefront of climate action**

In the nearly half a century since the first UN Conference on the Environment, more than 1,400 multilateral environmental agreements have been inked.<sup>37</sup> These agreements include significant conventions on ozone, climate change, biological diversity, desertification, chemicals, and pollution. Yet, despite these concerted efforts, the world teeters on the precipice of environmental collapse.

Global environmental governance extends beyond these multilateral treaties, relying on a constellation of elements including institutions, laws, regulations, and an informed, active citizenry. It requires an inclusive representation, mandating the active participation of women in decision-making roles to foster balanced and effective outcomes. With a myriad of stakeholders contributing to preserving or restoring our environmental commons, global environmental governance also calls for decisions as consumers and voters. There is an urgent need to elevate environmental governance within the multilateral system, making it a top priority commensurate with the challenges we face. This will facilitate resource allocation, accountability, and networked responses for global socioeconomic shifts.

37. Ronald Mitchell, *IEA Project Contents*, 2020, available at: <https://tinyurl.com/28kdpc25>, accessed: July 23, 2023.

To bolster women’s representation, we must go beyond merely “mainstreaming” gender by incorporating women’s experiences and needs into all policy areas, stages, and levels. This involves including gender perspectives in the institutional shift and global governance institutions. For example, the United Nations Security Council (UNSC) must treat climate change as a security risk, strengthen the Peacebuilding Commission with climate-driven risks, promote resilience in its mandate, and incorporate gender more effectively across the board.

Governments should thus be encouraged to incorporate gender perspectives into their national policies, action plans and other measures on sustainable development and climate change through carrying out systematic gender analysis; collecting and utilizing sex-disaggregated data; establishing gender-sensitive benchmarks and indicators; and developing practical tools to support increased attention to gender perspectives. Public accountability would make countries obliged to report their efforts to improve planetary outcomes and provide an opportunity for global criticism and accountability.<sup>38</sup>

Addressing the climate crisis necessitates addressing the debt crisis in the Global South. The current framework for solving it, the G20 Common Framework for Debt Treatments, however, falls short for at least three reasons: it excludes middle-income countries, the process is excruciatingly slow, and there are no incentives to compel private creditor participation. To tackle these challenges, the Debt Relief for Green and Inclusive Recovery (DRGR) project proposes an ambitious, comprehensive debt relief initiative to be adopted globally. This initiative aims to free up resources for sustainable recoveries, boost economic resilience, and foster just transitions to low-carbon economies. Furthermore, the Bridgetown Initiative calls for a shift in the lending clauses and frameworks of multilat-

38. High-level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB), *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*, New York, United Nations University, 2023, available at: <https://tinyurl.com/25mm6uu9>, accessed: July 23, 2023.

eral banks, advocating for a climate or disaster vulnerability clause.<sup>39</sup> This clause would lead to a temporary suspension of interest-rate payments on the debt by countries affected by climate-related disasters.

Fostering a safe, supportive environment for women's participation across all sectors is crucial. Prioritizing protective legal frameworks against workplace discrimination, unequal pay conditions for care work, equal access to education, and eradicating violence against women can promote equitable working conditions. Such measures will increase women's visibility in the health sector and beyond. In the first instance, women's response and ability to cope with climate change issues depend on the robustness of their underlying health and wellbeing and the breadth of their social networks. In the second instance, women's ability to adapt to the demands of climate change depends on the extent of their control over economic resources and access to economic and financial resources.

Supporting women, especially indigenous and rural women, in accessing land, skills, and resources for agriculture is pivotal. Empowering them as leading figures in the green revolution, acknowledging their contributions to food production, nature stewardship, low-carbon economies, and encouraging their decision-making participation, fosters a sustainable, inclusive future. The *páramo* ecosystem of the Ecuadorian Andes is a testament to women-led efforts where indigenous women are employing sustainable agricultural production and landscape management to restore a fragile ecosystem. This initiative not only restores the health of the ecosystem, but also dismantles gender stereotypes and empowers women to contribute to decision-making processes in their communities.<sup>40</sup>

Applying a gender lens to climate investment is another essential strategy. Women investors are becoming increasingly significant because they show a stronger preference for investments that emphasize environmental, social, and governance factors. Supporting women as investors, fund

39. Barbados Ministry of Foreign Affairs, *The 2022 Bridgetown Initiative*, Sept. 23, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4bup4h5c>, accessed: June 3, 2023.

40. UN Women, "How Women in Ecuador Are Restoring a Fragile Ecosystem in the Face of Climate Crisis," *UN Women*, May 7, 2021, available at: <https://tinyurl.com/nhdy8t4k>, accessed: July 23, 2023.

managers, and entrepreneurs can accelerate climate solutions, which often require substantial investments. Women's active involvement in forming funding criteria and allocating resources for climate initiatives is vital, especially at local levels. Gender analysis of all budget lines and financial instruments for climate change is needed to ensure gender-sensitive investments in programmes for adaptation, mitigation, technology transfer, and capacity building.

To be effective, adaptation and mitigation technologies must reach the impoverished and vulnerable, particularly women and girls. Consequently, targeted efforts must recognize the distinct circumstances of women compared to men. It is also vital that technologies are designed to be relevant to women's unique situations and to ensure they have complete access to knowledge, information, and adaptation-related technologies. It is also crucial to invest in technologies that promote renewable and clean energy sources and encourage women's involvement in their creation and utilization. Involving women in the development of new technologies can guarantee they are user-friendly, affordable, efficient, and sustainable.

Despite the global rise of female entrepreneurship, gender disparity still persists with male business owners outnumbering female business owners three to one.<sup>41</sup> For instance, only 36% of all entrepreneurs in the European Union are women, primarily because they face more significant financing challenges than men.<sup>42</sup> In Europe, a mere 2% of invested capital goes to all-female founding teams, and only 5% goes to mixed teams, while a whopping 93% goes to men-only teams.<sup>43</sup> The green transition in LAC could potentially add 10.5% more new jobs by 2030.<sup>44</sup>

41. Victoria Masterson, "Here's What Women's Entrepreneurship Looks Like Around the World," *World Economic Forum*, July 20, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4meh27ad>, accessed: July 28, 2023.

42. Barbara Balke and Thomas Östros, "Business Case for Women's Leadership," *European Investment Bank*, Mar. 8, 2023, available at: <https://tinyurl.com/mpt65ksz>, accessed: July 28, 2023.

43. *Idem, ibidem.*

44. OECD et al., *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, Paris, OECD Publishing, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4u4n7dct>, accessed: July 23, 2023.

The shift toward a greener, more digital economy can offer more opportunities for women. Green start-ups, often established by women, tend to grow more dynamically, creating jobs and mainstreaming practices that promote gender parity.<sup>45</sup> The Financial Alliance for Women, a global network of 90 large financial institutions, exemplifies how women's inclusion can reshape the economic landscape. The alliance is exploring how to green the customer-value proposition for them across a broader range of products and services.

Ultimately, removing the economic barriers that they face and providing the resources and support they need to succeed is pivotal. Considering women's specific priorities, needs and roles, and make full use of their knowledge and expertise, including indigenous and rural women. With more women in the front of climate action, we can create a more equitable world for everyone, as well as giving humanity a better chance of survival.

### **The imperative of gender inclusion for effective climate action**

In sum, the transformations required to combat climate change demand a robust, inclusive multilateral system that prioritizes women, girls, and marginalized groups. Sustainable development must be inclusive and women's-led, carving a path towards systemic growth where women and other marginalized groups form the nucleus. Institutions and systems must be reshaped to promote and facilitate feminist leadership. Achieving the Environmental Agreements and the SDGs necessitates their full inclusion, who constitute half of the global population. Policies that boost women's economic, social, and digital empowerment are pivotal, as is global cooperation and investment in the women's empowerment agenda.

Social inclusion and climate change issues do arise within climate institutions in industrialized states. However, they often run in parallel with limited coordination, which needs to be addressed. These issues require a cross-cutting approach at various levels, from formal policymaking in

45. Barbara Balke and Thomas Östros, *op. cit.*, 2023.

climate institutions at different levels, global cooperation with the UN at the wheel to grassroots initiatives at the municipal level. Additionally, a just and socially sustainable climate policy needs further coordination between different policies and sectors critical to climate mitigation and adaptation. It requires a shared understanding of the intersectional nature of climate change and its impacts.

Gender mainstreaming, though it has its limitations, still holds the potential to promote socially just climate policies and transitions. It is a dynamic tool that can be expanded to incorporate new gender perspectives and understanding of other intersecting social factors into daily policy-making. However, these potential strategies are insufficient in isolation. What is needed is transformative and sustainable integration of gender and intersectionality in all climate policy-making initiatives. This integration is a challenge for the current path dependencies on the institutions that enable climate action.

Finally, climate action is constrained by the urgency of time. There is a pressing demand to reduce carbon emissions even by the set dates of 2030 and 2050, which increases stress on policymakers to find viable solutions. Such approaches must take gender and intersectional research into account, with monitoring and evaluation of developed policies. By working collectively and ensuring no one is left behind, we can forge a better world characterized by unity and shared futures. The time to start shaping this inclusive, equitable, and sustainable future is now.

We can assert that building sustainable low carbon societies and economies that respect planetary boundaries, and that, at the same time, combat poverty and inequalities, necessarily requires a gendered lens. Placing women and gender equality at the center, in climate regulatory efforts, policies and investment as well as in climate decision-making, is an imperative and the only way forward.



# Education first: women empowerment and global education

IRINA BOKOVA<sup>1</sup>

*One child, one teacher, one book, one pen can change the world.*

MALALA YOUSAFZAI, NOBEL PEACE PRIZE WINNER

*Education is freedom.*

PAULO FREIRE, BRAZILIAN EDUCATOR AND PHILOSOPHER

On the 19<sup>th</sup> September 2022, the UN Secretary General António Guterres convened a UN Transforming Education Summit to deal with the education and the learning crisis in the world. With Covid-19 exposing the fault lines of education systems globally, more than 130 countries committed to re-booting their education systems and accelerating action to put education and learning as a priority within the efforts to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development.

The Summit dealt with a crisis in education that has seen some 147 million students missing over half of their in-person instruction since 2020. In 2021, 244 million children and young people were out of school. The pandemic has harmed the learning of more than 90% of the world's chil-

1. Bulgarian politician and diplomat, Irina Georgieva Bokova was minister of Foreign Affairs (1996-1997). With a long career on the international scene, among other functions, she was the ambassador of her country in several countries and at the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), having held the position of director-general of the organization between 2009 and 2017.

dren – the largest disruption in history – with half of all countries cutting their education budgets, further deepening the crisis.

It is now estimated that 64.3 % of 10-year-olds are unable to read and understand a simple story. This means that, in a few years, one out of three persons will be unable to understand this very text, while 840 million young people will leave school in their teens with no qualifications for the workplace of the future. Yet less than half of countries have strategies to help children catch up. If that fails to happen, these students stand to lose 10 trillion dollars in earnings over their working lives.

In his address to the Summit, António Guterres sent a powerful message: “Instead of being the great enabler, education is fast becoming the great divider. The rich have access to the best resources, schools and universities, leading to the best jobs, while the poor – especially girls – face huge obstacles to getting the qualifications that could change their lives.”<sup>2</sup>

These words resonate deeply with my experience as director general of UNESCO from 2009 till 2017 – a time when there was an urgent need for education and gender equality to come to the forefront of all the work in preparation of the emerging UN Agenda for Sustainable Development 2030, emphasizing their close interdependence.

One of the first big UNESCO events that I attended after my election as director general was CONFITEA VI in Belém, Brazil, in December 2009. Every six years UNESCO organises global conferences, dedicated radiating literacy and promoting adult education. Having this conference in Brazil was quite appropriate, as the Government was making big strides to overcome poverty, putting literacy and education as one of the main objectives.

Brazil had a valuable experience with reducing poverty and giving education to millions of children through initiatives such as “Bolsa Escola,” that was launched already in the 90s by the then Governor of Brasilia, Minister of Education and Senator Cristovam Buarque – a respected educator, academic and intellectual, who has always been closely asso-

2. United Nations, “Transforming Education Summit,” available at: <https://tinyurl.com/mt-b892cm>, accessed: July 23, 2023.

ciated with UNESCO. This program, developed further on into “Bolsa Família,” was considered by many a most successful anti-poverty effort of President Lula, taken by many other countries and strongly supported by UNESCO.

The name of Paulo Freire, the most famous 20<sup>th</sup> century Brazilian educator and thinker, and his ideas and conviction in the capacity of education to empower people accompanied us all through the conference. CONFITEA VI was a forum about education and literacy as much as about gender equality and women’s empowerment, as sadly there are still around 800 million illiterate people in the world, two thirds of which are women.

Since then, during my 8 years as DG UNESCO, the United Nations Agency that has in its mandate the prime responsibility to promote international cooperation in education, culture, sciences and communication, I was privileged to visit numerous schools, universities, formal and non-formal education and training institutions and community learning centres.

I visited countries devastated by natural disasters, such as Haiti in 2010 and Nepal in 2016, after terrible earthquakes that inflicted enormous human suffering and destruction. I visited Pakistan after the horrendous floods in 2010, where schools were wiped out by the water. I went to Japan in 2012, to the Tohoku region, where many schools were taken away or destroyed by the deadly tsunami.

I visited South Sudan after it declared independence – one of the least developed countries in the world, that went into a tragic inter-ethnic conflict and turmoil, affecting its already fragile and inadequate education system. I went to Syrian refugee camps in Jordan and in Turkey and saw the strain on the education systems in both countries, as well as their enormous efforts to provide education to the refugee children.

I went to Guatemala, where I met with Rigoberta Menchù, Nobel Prize Laureate and UNESCO Goodwill Ambassador, to discuss how to better support literacy education of indigenous women.

I went twice to Afghanistan, where UNESCO was leading the biggest literacy program, giving courses to more than 600 thousand women. I met with some of these young women from a village close to Kabul. They shared with me how they, through these courses, got knowledge for the

first time about health and hygiene, about nature and the environment, about how to better bargain on the market. They shared with me that now they can take better care of their families.

While in Kabul in 2013, I visited the Ayesha-e-Durrani High School, named after the first Afghan woman to open a school for girls, where girls were also studying computer and science, among other classes. Walking through the corridors, I noticed on the walls many hand-written posters by the girls about the importance of education and learning. But one struck me because of its powerful message: “The pen is my sword!”

After the Taliban closed the girls’ schools in Afghanistan in March 2022, I have been thinking a lot about these girls and how they are deprived of their inalienable right to education. I believe there is no bigger injustice inflicted on women and girls, with long-term consequences that go much beyond the right to education, for it affects the health and the well-being of families and communities all across the country.

In all my numerous field missions, I have met hundreds of students, teachers, community leaders and parents. I was deeply impressed by the first question that parents always asked me, no matter the dire circumstances: when will schools be open again and how to provide access to education for their children. Albeit all the other important humanitarian concerns, education was becoming a true priority for millions of families in crisis situations around the world. And I learned that education was giving them hope to recover, to mobilise and look to the future.

What I also witnessed first-hand was that girls were suffering disproportionately in these situations. They were the first to be denied access to schooling, often abused, married off early by their families because of poverty or insecurity, denied education and ultimately deprived of opportunities further on in life. It was a true lesson about the challenges girls and women face in dire situations of conflict, natural disasters, poverty and insecurity – and a testimony to the assertion that the consequences of conflicts and disasters are never gender-neutral. They always affect disproportionately more women and girls.

And all this was happening against the background of the enormous strides of the new information and communication technologies (ICTs) that

were creating new opportunities for learning and exchange. It strengthened my conviction that human dignity and human rights start with education. And that girls should not be left behind.

It strengthened my conviction that education is the foundation of human development and of human security, a human right enshrined in the The Universal Declaration of Human Rights, adopted in 1948. And that it is vital for our health, jobs, gender equality, the protection of the environment, risk reduction, fighting climate change and for living together in respect for diversity.

The UN Agenda for Sustainable Development 2030 declares, in its fourth goal, “inclusive, equitable and quality education and lifelong learning opportunities for all.” It establishes firmly that:

- education is a human right that is essential for individual dignity and that also provides sustainability to all development;
- education is a force for life, for social cohesion, for deeper inclusion;
- education is critical for gender equality and women’s empowerment;
- quality education is a major prerequisite for economic growth and prosperity;
- education is vital for protecting the planet and its biodiversity and tackling the challenges of climate change;
- education is vital for peace and mutual understanding, for living together as global citizens.

There is hardly any doubt today that, at all stages of life, education is transformative. It empowers individuals with the knowledge and skills to better their lives. More broadly, it opens the way to active citizenship and democratic participation. Evidence shows that it impacts on economic growth and per capita income. This is why the provision of good quality learning opportunities for all throughout life is one of the smartest strategies for reducing inequalities and promoting more harmonious and just societies.

Education is equally vital for understanding and responding to some of the existential threats to mankind, such as climate change and loss to biodiversity. Education for Sustainable Development (ESD) has been on the

global educational agenda for quite some time, and UNESCO had spearheaded the United Nations Decade of Education for the ESD 2005-2014. I was able to attend the impressive closing Conference in Aichi-Nagoya that adopted an important framework of action, thus preparing the ground for the future inclusion of an Sustainable Development Goal (SDG) for education.

An important role in the process of formulating the new Sustainable Development Goal on education was the Education First Initiative, elaborated by UNESCO and launched in 2013 by the UN Secretary General at the time, Mr. Ban Ki-moon, that put the critical role of education on the global political agenda.

To put education first meant to consider education as a process of learning, that is transformative and equitable, that embraces innovation and diversity and that encourages creativity and the possibility to make choices – education that supports students and other learners in different areas to develop the necessary knowledge, skills, and mindsets to contribute to solving the complex sustainable development challenges our world faces. My firm conviction was that education should become the beating heart of the 2030 Agenda, and the UN Secretary General Ban Ki-moon was also committed to this.

In parallel to this process, we have seen how the issues of gender equality emerged with all its transformational force as a commitment to uphold human rights and human dignity. Today, we are much better equipped with knowledge, statistics and research on what still holds women back, what are those visible and invisible barriers, such as poverty, exclusion, prejudices, violence – including domestic violence – lack of family or societal support, lack of self-confidence and lack of the necessary ecosystem for girls and women to grow.

But there is one underlying prerequisite for this to change, and this is the need to ensure equal access to education and knowledge for millions of girls and women. Of course, this is not the only one, but analyses show time and again that without the opportunity for girls and women to acquire education and knowledge, none of the other efforts will deliver good and sustainable results. If there is a red thread tying all the SDG Agenda Goals, this is education and gender equality, which cannot be dissociated.

Three main issues will be explored in this article: access of girls and women to all stages of education and learning; women and STEM education and science; women and technology.

The starting point is that girls' education is arguably the best investment for the global economy, social inclusion and social justice. Limited educational opportunities for girls, and barriers to completing 12 years of education, cost countries between 15 trillion dollars and 30 trillion dollars in lost lifetime productivity and earnings.<sup>3</sup>

All these factors combined can help lift households, communities, and countries out of poverty. It is about breaking down social and cultural barriers and endowing every girl and woman with the knowledge, respect and confidence to be engaged in her family, community and country.

The United Nations has always played a leading role in setting the necessary policies in education and gender equality by adopting groundbreaking documents and strategies. In all the three World Conferences within the United Nations Decade for Women (1975-1985): Equality, Development and Peace, in Mexico, Copenhagen and Nairobi, the issues of educating women and girls took prominent place. But it was at the Beijing Conference and the Beijing Platform of Action that this objective found its full force and deep meaning.

Then came the truly transformative new concept of human development, launched in 1990 by a team of prominent international economists and intellectuals, under the leadership of the Pakistani and Indian economists Mahbub ul Haq and Amartya Sen – who would later win the Nobel Prize in Economic Sciences – in the first *Human Development Report*.<sup>4</sup> This Report was a true threshold and played a critical role in the understanding of development not merely as an economic endeavour, measured by economic statistics. As the Report said: “The central message of this Human Development Report is that while growth in national production

3. World Bank, “Not Educating Girls Costs Countries Trillions of Dollars, Says New World Bank Report,” July 11, 2018, available at: <https://tinyurl.com/2f6dkw87>, accessed: July 23, 2023.
4. United Nations Development Program, *Human Development Report 1990*, New York, Oxford University Press, 1990, available at: <https://tinyurl.com/2kf57ybk>, accessed: July 23, 2023.

(GDP) is absolutely necessary to meet all essential human objectives, what is important is to study how this growth translates – or fails to translate – into human development in various societies.”<sup>5</sup>

This was indeed a major paradigm shift in linking together economy, development and the well-being of people, embraced by the United Nations, that started to focus more and more on such issues as education and women’s equality and thus influenced the debate within financial institutions and governments, and among economists and social scientists.

There was a strong momentum being built. In 2000, the UN adopted an ambitious set of goals to improve human well-being. The Millennium Development Goals were about rendering human dignity to the excluded, reducing the unacceptable incidence of poverty, hunger, maternal and infant mortality and HIV and AIDS. They were about ensuring universal access to education and achieving gender equality, because we cannot build a better future when discrimination against girls and women persists.<sup>6</sup>

The six Education for All Goals adopted the same year in Dakar<sup>7</sup> charted out a comprehensive agenda to meet the learning needs of all children, youth and adults, including the necessity to focus on girls’ education.

Since Beijing in 1995, and driven by the Millennium Development Goals (MDGs), there was undisputable progress across the world, albeit slow. Critics say that the MDGs were vague and lacked the necessary targets and statistics, and that their scope was limited. While this may be partially right from today’s point of view, the MDGs were no doubt a game changer. It has to be recognised that the political impact of the MDGs that emphasized the need for educating all the children in all the countries and achieve gender equality was huge.

Indeed, in the ten years that followed the MDGs implementation, the number of out-of-school children was cut by half at the primary level.

5. *Idem*.

6. United Nations Development Programme, “The Millennium Development Goals Report 2015,” 2017, available at: <https://tinyurl.com/3chvyj5v>, accessed: July 23, 2023.

7. UNESCO, *The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting Our Collective Commitments (Including Six Regional Frameworks for Action)*, Paris, UNESCO, 2000, available at: <https://tinyurl.com/ygy6wa5b>, accessed: July 23, 2023.

This was an important achievement. But the question still remained – what next for these children, after leaving school with only three years of schooling? With the poor quality of education that was revealed after numerous studies, were the Education for All Goals enough as an aspiration for the many countries that had embraced them? What are the reasons for exclusion and lack of access to education? And what about the crisis with illiteracy, which still persists as a serious problem in many countries? What are the factors that still hold girls and women back in education and learning? All relevant questions that stirred global debate among the UN, governments, the expert community and civil society groups – a true Education for All movement.

Being the first woman to be elected director general of UNESCO, the United Nations Agency that is entrusted to set the standards and foster international cooperation in the area of education, science, culture and communication, I felt a particular responsibility and committed to engage fully the Organisation to the complex, but critical, topic of educating girls.

The General Conference of UNESCO had already adopted in 2007 gender equality as one of the two horizontal priorities, together with “Priority Africa,” but there was the need to integrate it all across the activity of the Organisation – not an easy task given its broad mandate.

And it started gradually to happen all over the different programs:

- The UN World Water Report, prepared by UNESCO’s World Water Assessment Program jointly with more than 20 other UN entities, and launched in 2012 at the 6<sup>th</sup> World Water Forum in Marseille, included for the first time a Chapter on Women and Water. Since then, this topic has become one of the main issues of debate within the water security topics in the framework of the Inter-Governmental Hydrological Program and the UN debates widely.<sup>8</sup>

8. UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 4*, Paris, UNESCO, 2021, available at: <https://tinyurl.com/mc6buy37>, accessed: July 23, 2023.

- ICTs and Women was included as an important point on the agenda of the Broadband Commission that UNESCO established with the International Telecommunications Union (ITU) in 2010, that transformed further on in a special Working Group.<sup>9</sup>
- Supporting Women in Science program, strengthening the visibility and relevance of the already launched (in 2003) partnership with the French company L'Oréal and expanding it to reach out to more young women scientists.<sup>10</sup>
- Women and Culture, focusing on the role women play in the protection of heritage – both tangible and intangible – as well as in the newly emerging cultural and creative industries.<sup>11</sup>
- Women and Media, publishing the first UNESCO Report on Gender Sensitive indicators for Media in 2012.<sup>12</sup>
- UNESCO spearheaded further on the United Nations Plan of Action for the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, adopted in 2012, integrating for the first time the need for special attention to the harassment and the safety of women journalists.<sup>13</sup>

The UNESCO Priority Gender Equality Action Plan: 2014-2021,<sup>14</sup> adopted by the 37<sup>th</sup> General Conference, emphasized that the Organisation has a unique role to play in this area as a UN agency with five distinct major programs, each with specific mandates, that can work together to

9. Broadband Commission, “Working Group on Broadband and Gender,” available at: <https://tinyurl.com/35smaubz>, accessed: July 23, 2023.

10. UNESCO, “L'Oréal-Unesco for Women in Science International Awards,” available at: <https://tinyurl.com/3zrntn6t>, accessed: July 23, 2023.

11. *Idem*, *Gender Equality, Heritage and Creativity*, Paris, UNESCO, 2014, available at: <https://tinyurl.com/my6creay>, accessed: July 23, 2023.

12. *Idem*, *Gender-sensitive Indicators for Media: Framework of Indicators to Gauge Gender Sensitivity in Media Operations and Content*, Paris, UNESCO, 2012, available at: <https://tinyurl.com/33e-fyrny>, accessed: July 23, 2023.

13. *Idem*, “UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity,” available at: <https://tinyurl.com/2jrfvs88>, accessed: July 23, 2023.

14. *Idem*, *UNESCO Priority Gender Equality Action Plan: 2014-2021*, Paris, UNESCO, 2014, available at: <https://tinyurl.com/24mvy4jx>, accessed: July 23, 2023.

promote gender equality in a holistic manner and thus make an original contribution to development outcomes in terms of gender equality.<sup>15</sup>

And, of course, focusing on the education of women and girls, which is critical for the well-being of societies anywhere in the world and which still is confronting major difficulties in many parts of the world.

We know now all too well that exclusion has many faces. Children may not attend school because their families earn less than one or two dollars a day. They may be caught in distressful situations of conflict that destroy their entire social network and environment. They may also be excluded simply because they are girls or women, because they speak a minority language, belong to a religious minority, an indigenous group, or live with a disability. Education cannot tolerate such discrimination – it violates all fundamental principles of human rights, from the Universal Declaration of Human Rights of 1948 to the Convention on the Rights of the Child.

We now know also all too well that, today, being born a girl remains a primary cause for exclusion. Too many girls, in too many countries, are forced out of school, into work, or into marriage. The scale of discrimination remains staggering.

Examining girls' and women's education concerns challenges to gender equality reflected at the school and classroom level and at the institutional and governmental level.

Already in 2003-2004, UNESCO's *Education for All Global Monitoring Report*, entitled *Gender and Education for All: The Leap to Equality*,<sup>16</sup> made a distinction between gender *parity* and gender *equality*. It pointed out clearly that equality is not a numbers game and that it implies the same chances of learning, of benefiting from equitable treatment within the school, and the same opportunities in terms of employment, wages and civic participation.

Developments since this report have only confirmed this to be the case. In 2011 we launched a Global Partnership for Girls Education<sup>17</sup> at

15. *Idem*.

16. *Idem*, *Gender and Education for All: The Leap to Equality*; *EFA Global Monitoring Report, 2003/4*, Paris, UNESCO, 2003, available at: <https://tinyurl.com/5yrcmh66>, accessed: July 23, 2023.

17. *Idem*, *Better Life, Better Future: UNESCO Global Partnership for Girls' and Women's Education*, Paris, UNESCO, 2015, available at: <https://tinyurl.com/2p9chys>, accessed: July 23, 2023.

UNESCO's Headquarters, in the presence of the then UN Secretary General Ban Ki-moon, US Secretary of State Hillary Clinton, who was the first US Secretary of State to ever visit UNESCO, as well as other government leaders, private sector and civil society partners.

Many projects and partnerships were born at this time, such as the joint program with Procter and Gamble on non-formal educational programs for girls dropouts after primary education, a partnership with the Varky Foundation, focusing on teachers, jointly with the Education International – the biggest international union of teachers, and others.

We decided to start a Special Review on Girls' Education, that accompanies until this day the UNESCO's *Education for All Global Monitoring Reports*, with segregated data and statistics on girls' education, which painted a worrying picture of enduring disparities and challenges to equality.

A number of publications followed, including UNESCO's *Boys and Girls in the Life Cycle* and the World Bank's *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, which underlined similar conclusions.

The UNESCO Institute for Statistics published a series of papers, including the *Global Education Digest*, that further examines the transition rates from primary to lower and upper secondary levels of education. Trends showed that enrolment ratios have increased worldwide in primary and lower secondary levels – but that gender differences remain.

Evidence from the Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality programme, to mention but one, was also revealing. Research from 15 countries in East and Southern Africa between 2000 and 2007 showed that learning achievements in mathematics and reading, and gender equality in leadership and teaching staff, progressed very slowly or not at all.

The CONFITEA VI Conference on literacy and adult learning in Belém launched an important Report on Adult Learning and Education. The Report emphasized the fact that one in six adults – a staggering 774 million people – cannot “read the world,” as Paulo Freire would put it, because they lack basic literacy and numeracy skills. Sixty-seven percent of these adults are women, something that has dramatic consequences for the well-being of their children and families.

What was also revealed was the fact that some of these adults had been formally enrolled in primary education, but, because of its poor quality, they remained functionally illiterate. Based on data collected from countries and other research, it made a highly convincing case for adult learning and education, and for the innovative use of information communication technologies. But the report showed that exclusion prevailed in all regions, and that low participation among groups that stand to benefit most from adult education maintains a cycle of poverty and inequity.

CONFITEA VI made a strong case that integrating adult learning and education into poverty reduction strategies and related social and economic policies is key to further progress towards all the internationally agreed development goals, as knowledge and skills are essential to improve livelihood.

Clear evidence was mounting from all sides. Disparities in education grow as girls grow. These disparities start early across the world, and they run deep. Clear evidence also showed that girls are getting lost along the way, falling out of education. It showed they are not getting everywhere an education of quality and equality.

Focusing on access to school is essential – but it is not enough. The reasons why there are fewer girls than boys in school in some countries require careful consideration.

Study after study shows that poverty is one of the most important contributing factors for preventing girls to go to school. When families cannot afford the cost of education, girls have a much higher likelihood of dropping out of school than boys.

Acute poverty is also linked to a higher rate of child marriage and early pregnancy, which play a part in the significant gender gap in education. According to the World Bank, an estimated 41 thousand girls who are under the age of 18 are married every day. Girls who marry young are much more likely to drop out of school, as well as complete fewer years of education than their peers who marry later.<sup>18</sup> They are also more likely

18. World Bank, “Educating Girls, Ending Child Marriage,” Aug. 24, 2017, available at: <https://tinyurl.com/53ydkr83>, accessed: July 23, 2023.

to have children at a young age and are exposed to higher levels of violence perpetrated by their partners. In turn, this affects the education and health of their children, as well as their ability to earn a living. According to the report's estimates, ending child marriage could generate more than 500 billion dollars in benefits annually each year.

Prejudices and entrenched patriarchal beliefs often are an important obstacle to girls' education. While boys are sent to schools and expected to become the "breadwinners," very often girl's opportunities are reduced to the "traditional" roles of "caretakers" for their families.

Combined with the existing biases within schools and classrooms themselves, these beliefs are all too often affecting girls' own perception about their roles in society and the opportunities ahead further in life. Some experts say that this is, in fact, the inception of the "occupational segregation" in the economies of many countries.

Safe schools are also very important for girls' education. An estimated 246 million children experience violence in and around school every year, so ending school-related gender-based violence is critical. Most recent data estimates that approximately 60 million girls are sexually assaulted on their way to or at school every year. This often has serious consequences for their mental and physical health and overall well-being, while also leading to lower attendance and higher dropout rates.

In other cases, schools do not meet the safety, hygiene or sanitation needs of girls. When these circumstances are combined with long distances to schools and lack of transport available, then very often girls face high risks of sexual harassment and even sexual violence. And in countries affected by conflict, girls are more than twice as likely to be out of school than girls living in non-affected countries.

Research also shows that when gender stereotypes are communicated through the design of school and classroom learning environments or through the behavior of faculty, staff, and peers in a child's school, it goes on to have a sustained impact on academic performance and choice of field of study, negatively affecting especially young women pursuing science, technology, engineering, and mathematics (STEM) disciplines. One should add to that the lack of gender-responsive teaching practices, or even the

lack of female teachers, which also results in gender gaps in learning and skills development.

Despite progress towards gender parity in education, deep disparities remain, both within countries and across regions. Today, only 63% of countries have achieved parity in primary education, a figure that drops to 46% in lower secondary and 23% in upper secondary.

According to UNICEF, around the world, 129 million girls are out of school – 32 million of primary school age, and 97 million of secondary school age.<sup>19</sup>

This harms all societies, holds back development, undermines peace.

This is where the importance of Goal 4 of the Sustainable Development Agenda – “Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all”<sup>20</sup> – comes in, with all its critical importance for the future.

Let me mention two targets with particular importance for girls’ and women’s education: “Target 4.5: By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations,” and “Target 4.6: By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy.”<sup>21</sup>

Education 2030 is much broader than the earlier Millennium Development Goals, which focused on primary education and gender equality. The SDG Goal 4 points to the need of 12 years of free, publicly available basic and secondary education, of which nine years are compulsory. It pleads for an integrated education system, which views higher education as part of a life-long learning system. It emphasizes the role of the ICTs in education.

And it launched in its target 4.7 the new concept of the Global Citizenship Education, which is at the heart of all the UN 2030 Agenda for

19. UNICEF, “Girls’ Education,” available at: <https://tinyurl.com/2a2kuzaz>, accessed: July 23, 2023.

20. Joint SDG Fund, “Goal 4. Quality Education,” available at: <https://tinyurl.com/yckn5ep5>, accessed: July 23, 2023.

21. *Idem*.

Sustainable Development: “By 2030, ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture’s contribution to sustainable development.”<sup>22</sup>

In order to fulfil these commitments, accurate evaluation of learning outcomes is essential to track progress towards educational targets.

In recent years, there has been significant growth and improvement in the field of learning assessments across the world. However, many countries are still unable to sustain long-term, high-quality learning assessments that are aligned with international standards.

One of the major shifts in the approach with regard to girls’ education, embraced by the SDG Goal 4, is the emphasis on secondary education, which has direct impact on reducing early marriage, child and maternal mortality, as well as on improving the health and nutrition of families. According to existing data, 3.5 million child deaths could be prevented from 2040-2050 in Sub-Saharan Africa alone if we reach the 2030 education commitments.

Empowering girls is a multiplier for launching a virtuous cycle for all Sustainable Development Goals both in the developed and the developing countries. The International Monetary Fund (IMF) has estimated that, if women participated in the labour market to the same extent as men, GDP could increase by 5% in the United States, by 9% in Japan, and by 27% in India.<sup>23</sup>

During my numerous meetings with leaders, civil society advocates and educators, I have seen for myself how closely SDG 4 and SDG 5 are interlinked with the achievements in other goals in the UN Agenda 2030.

Advocating for girls’ education in some countries in Sub-Saharan Africa, I realised that providing clean water and sanitation was vital for girls’

22. *Idem*.

23. Era Dabla-Norris and Kalpana Kochhar, “Closing the Gender Gap,” *Finance & Development Magazine*, March 2019, available at: <https://tinyurl.com/ysu5vm2b>, accessed: July 23, 2023.

education. Or that climate change, loss of biodiversity and the depletion of natural resources lead to displacement and dropping out of school. Let me also add the goals of achieving decent work, equal participation in economic and political life, to name but a few. This shows how much the SDGs are interconnected and intertwined and how much progress on one goal impacts other SDGs.

I have participated in numerous discussions with experts, educators, colleagues from UNESCO and the UN systems in order to identify the right focus of the educational agenda for girls within the SDG agenda and encourage governments to pursue it. It became obvious that the adolescent years are crucial, as the transition between childhood and adulthood, for girls to break intergenerational cycles of poverty, violence, exclusion.

Globally, primary and secondary school enrolment rates were getting closer to equal for girls and boys (90% male, 89% female). But while enrolment rates are similar – in fact, two-thirds of all countries have reached gender parity in primary school – completion rates for girls are lower in low-income countries.

The gap is widening at the secondary level of education, particularly in lower income countries. Another powerful data is that, if low-income countries achieve the target of universal secondary education by 2030, per capita incomes would increase by 75%.

The gaps are starker in countries affected by fragility, conflict, and violence (FCV). In FCV countries, girls are 2.5 times more likely to be out of school than boys, and are 90% more likely to be out of secondary school than those in non-FCV contexts.

It became obvious that investing in girls' secondary education is one of the most transformative development strategies, and efforts that enable all girls to complete secondary education and develop the knowledge and skills they need for life and work should be prioritized.

Completion of secondary education brings most of the positive benefits associated with girls' education from dramatically increased lifetime earnings to similarly dramatic decreases in fertility and mortality rates. The returns to girls' education are particularly high for developing coun-

tries, which in most cases exceed those observed in developed countries and those of boys.

Studies show that if every girl completed 12 years of education, child marriage would drop by 64% and health complications from early pregnancy, such as early births and child deaths, would drop by 59% and 49%, respectively.

An example of successful cooperation among the UN Agencies is undoubtedly the Global Partnership for Girls' and Women's Education "Better Life, Better Future," the Joint Programme on Empowering Adolescent Girls and Young Women through Education which is a partnership between UNESCO, UN Women and UN Population Fund (UNFPA)<sup>24</sup> that started in 2016 and continues until this day. It applies a holistic, multi-sectoral approach to empowering girls and young women through good quality education.

I vividly remember launching the Partnership in Nepal, just a few months after the devastating earthquake in 2015, during a visit to one of the community learning centres for girls dropouts.

Over an initial period of five years (2016-2021), the Joint Programme reached some 558,000 direct beneficiaries and 918,000 indirect beneficiaries, including in and out of school girls and young women, boys and young men, teachers, policymakers, and community members in countries where challenges to their education remain significant.

Secondary education is also vital for successful STEM Education for girls and for overcoming the Gender Digital Divide.

A significant gender gap has persisted throughout the years at all levels of science, technology, engineering and mathematics (STEM) disciplines all over the world. Even though women have made tremendous progress towards increasing their participation in higher education, they are still underrepresented in these fields.

STEM industries are at the centre of innovation and technology advancements. The jobs of the future will be in these fields, driving social

24. UNESCO, "Empowering Adolescent Girls and Young Women Through Education," available at: <https://tinyurl.com/5n79bpbh>, accessed: July 23, 2023.

well-being, inclusive growth and sustainable development. Yet, women remain underrepresented in STEM careers.

Globally, women hold 33% of research and development positions in science, with the lowest proportions in Southwest Asia (24%) and East Asia and the Pacific (27%). Women are also underrepresented at all levels in the technology sector. This is particularly so in leadership positions, where they represent only 24% of professionals.<sup>25</sup>

On 14 March 2011, the Commission on the Status of Women adopted an important report at its 55<sup>th</sup> session, with agreed conclusions on access and participation of women and girls in education, training and science and technology, and for the promotion of women's equal access to full employment and decent work.

Two years later, on December 20, 2013, the United Nations General Assembly adopted a resolution on science, technology and innovation for development, in which it recognized that full and equal access to and participation in science, technology and innovation for women and girls of all ages is imperative for achieving gender equality and the empowerment of women and girls.

In cutting-edge fields, such as artificial intelligence, only one in five professionals (22%) is a woman.

Despite a shortage of skills in most of the technological fields driving the Fourth Industrial Revolution, women still account for only 28% of engineering graduates and 40% of graduates in computer science and informatics. Female researchers tend to have shorter, less well-paid careers. Their work is underrepresented in high-profile journals and they are often passed over for promotion.<sup>26</sup>

These deep divides must be bridged. We need to close several gaps in the access of girls to science, technology, engineering and mathematics – the gap in access, the gap in data, and the gap in policies.

25. *Idem*, *#HerEducationOurFuture: Innovation and Technology for Gender Equality – The Latest Facts on Gender Equality in Education*, Paris, UNESCO, 2023, available at: <https://tinyurl.com/5n82mrep>, accessed: July 23, 2023.

26. *Idem*, *UNESCO Science Report 2021: The Race Against Time for Smarter Development*, Paris, UNESCO, 2021, p. 108, available at: <https://tinyurl.com/5x4vftam>, accessed: July 23, 2023.

First, there is the gap in the number of girls and women in STEM – where a “leaky pipe” is at work every inch of the way. The World Bank study *The Equality Equation: Advancing the Participation of Women and Girls in STEM Education*, published in 2020, makes a good assessment of the situation and advances proposals for the closing of the gender gaps in STEM education.

As it states:

The leaky STEM pipeline is path dependent, starting early and continuing throughout the life cycle. One starting point is correcting gender biases in learning materials. Additionally, extracurricular activities, such as museum visits, competitions, clubs, and robotics and coding camps, offer promise in building interest, fostering positive attitudes, inspiring greater confidence, and developing relevant skills in STEM studies and careers among both boys and girls. Interest in STEM can be fostered before tertiary enrolment through collaborations between primary and secondary schools and STEM departments at universities.<sup>27</sup>

Barriers to STEM begin in the earliest years, with poor access to education – one third of countries have still not reached parity in primary school enrolment. Girls and women remain the majority of out-of-school children, youth and illiterate adults. Once in school, girls face a steep gender bias that discourages them from choosing science.

It is not enough to support girls – there is a need for an enabling environment, reached through encouraging families, teachers, and mentors, through making it “normal” for girls to be engaged in STEM.

To succeed, there is a need to integrate gender sensitivity into the educational cycle as early as possible – in some cases, to increase the number of female teachers, in others, to take targeted policy decisions to bridge the gap.

27. Alicia Hammond, Eliana Rubiano Matulevich, Kathleen Beegle and Sai Krishna Kumaraswamy, *The Equality Equation: Advancing the Participation of Women and Girls in STEM*, Washington, The World Bank, 2020, p. ix, available at: <https://tinyurl.com/59hautta>, accessed: July 23, 2023.

And if the world needs more engineers and more scientists, girls and women are the greatest untapped population to become the next generation of engineers and scientists. This is why STEM education is so important. This is why empowering girls *in* and *through* science is so vital.

Confidence is key for entering STEM fields. An analysis of 2019 data from the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) Trends in Mathematics and Science Study (TIMSS) found that more boys than girls at grade 8 want to pursue a mathematics- or science-related career. Girls' confidence in mathematics and science can be negatively affected by peers, parents, teachers and school counsellors who hold or even propagate gender stereotypes in STEM.

For both girls and boys, high confidence in mathematics or science skills is associated with a higher likelihood of wanting to enter a job in those fields. The analysis showed that boys at grade 8 report being more confident in mathematics than girls. This gender difference was less pronounced in science.

The results of the Organisation for Economic Co-operation and Development's (OECD) Programme for International Student Assessment (Pisa) showed that less than 1% of girls in OECD countries, but nearly 8% of boys, wanted to work in occupations related to ICT.

We should not overlook the fact that there is progress – women have achieved parity (in numbers) in life sciences in many countries and even dominate this field, in some cases. However, women remain a minority in digital information technology, computing, physics, mathematics and engineering. These are the fields that are driving the digital revolution and so, many of the jobs of tomorrow.

Only 17 women have won a Nobel Prize in science since Marie Curie in 1903. Far too few girls are in school and studying science and even fewer go on to lead science careers.

In 2016, Member States adopted a decision on the role of UNESCO in encouraging girls and women to be leaders in STEM, including arts and design. In response, UNESCO launched an important report – *Cracking the Code: Girls' and Women's Education in STEM*.

The L'Oréal-UNESCO For Women in Science Awards remains one of the most important partnerships to promote women in science, honoring every year five eminent women scientists from five regions of the world.

Alternating every other year, these exceptional researchers are rewarded for their important contributions to the progress of science, either in life sciences or in the fields of physical sciences, mathematics and computer science.

Since its inception in 1998, the L'Oréal-UNESCO For Women in Science program has honored and supported 3,900 women scientists and awarded 122 laureates, five of whom have gone on to win Nobel Prizes for Science:

- Christiane Nüsslein-Volhard (1995 Nobel Prize in Physiology or Medicine);
- Ada Yonath (2009 Nobel Prize in Chemistry);
- Elizabeth H. Blackburn (2009 Nobel Prize in Physiology or Medicine); and
- Emmanuelle Charpentier and Jennifer A. Doudna (2020 Nobel Prize in Chemistry).

Another important area of concern for women's empowerment and equal opportunities is the gender digital divide.

We know all too well that in today's digital society we are living in, digital technologies are an essential pathway to gender equality and empowerment of all women and girls. Achieving the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) will not be possible until we close the digital gender gap.

Women are currently on the wrong side of the digital skills gap. In tech, it's a man's world. And in the aftermath of the Covid-19 pandemic, the digital gender gap continues expanding in many developing countries, creating a specific need to support digital gender equality. Poverty, gender discrimination and digital illiteracy are leaving women behind, as the global workforce increasingly uses digital tools and other technologies.

The power and transformational potential of internet access and use is unequally distributed. According to the ITRU, of the estimated 2.7 bil-

lion people currently unconnected, the majority are women and girls. According to the OECD, there are 200 million fewer women than men who own a mobile phone.

Globally, in 2022, 62% of men were using the internet, compared to 57% of women. Only 19% of women in the Least Developed Countries (LDCs) used the internet in 2020, compared to 86% in the developed world (in 2019), according to the ITU. It must be kept in mind, however, that countries with a relatively small gender gap in access to the internet and digital tools can still have a large gender gap in participation in certain STEM fields.

According to Unesco, on average only 30% of the world's researchers are women, and less than a third of female students in higher education opt for fields such as mathematics and engineering. Technology experts say women and girls with poor digital literacy skills will be the hardest hit and will struggle to find jobs as technology advances.

In 2010 UNESCO and the ITU created the Broadband Commission, later named Broadband Commission for Sustainable Development, to promote investments in connectivity; access to internet and the use of ICT for achieving humanity's well-being and achieving the goals of the UN Agenda 2030.

The Commission decided to establish two working groups from its inception – on ICTs and Education and on ICTs and Gender Equality. It was a pioneering initiative to analyse and assess the gaps and divides that exist in the access and use of technology, as well as the necessary skills and content.

I was happy to chair for a number of years the two working groups and was struck by the depth of the four main categories of the global digital gender divide:

- a gap in access and use of the internet;
- a gap in digital skills and use of digital tools;
- a gap in participation in STEM fields; and
- a gap in tech sector leadership and entrepreneurship.

Furthering the considerations on women and technology, UNESCO published in 2018 an interesting report – *I'd Blush, if I Could* – that suggested strategies to close the gender divides in digital skills through education. The publication touched upon important issues, such as the reasons for the persistence and severity of the gender gap in digital skills and how to overcome it.

The Report assessed that, today, women and girls are 25% less likely than men to know how to leverage digital technology for basic purposes, four times less likely to know how to programme computers and thirteen times less likely to file for a technology patent. At a moment when every sector is becoming a technology sector, these gaps should make policy-makers, educators and everyday citizens “blush” in alarm.

It indicated also that in the field of artificial intelligence (AI), only 22% of professionals are women. Just 18% of authors at leading AI conferences are women. The under-representation of women in this sector contributes to the reinforcement of gender stereotypes through AI systems, such as misogynistic voice assistants. Siri, a female-gendered voice assistant used by hundreds of millions of people, for example, has been shown to give submissive responses in the face of gender abuse.

Since the publication's release, it has helped to spark a global conversation about the gendering of AI technology and the importance of education to develop the digital skills of women and girls, as well as men and boys.

Giving women and girls access to the internet and the skills to use digital technologies provides them with the opportunity to start new businesses, sell products to new markets, find better-paid jobs and access education, health and financial services, as well as to enhance participation in public life and improve information exchange.

While the digital gender gap has decreased in many developed countries, it has expanded in many developing countries, creating a specific need to support digital gender equality in those countries.

To close the gap, ITU emphasizes data collection and sharing. It is helping countries build the capacity to collect, disseminate and share global, regional and national data, specifically on people's access to, and use of,

ICTs and digital skills. High-quality, gender- and age-disaggregated data will help measure, evaluate and shape public policies.

The joint ITU-UNESCO Broadband Commission for Sustainable Development formulated a target to achieve gender equality across all its targets – internet access and use, digital skills, digital financial services and overcoming unconnectedness of micro, small and medium-sized companies (MSMEs) by 2025. In 2022, ITU developed a framework in conjunction with the Office of the Secretary-General’s Envoy on Technology (Oset), which includes a target on gender parity in internet access to be met by 2030.

UNESCO launched an important fact sheet to mark International Women’s Day 2023 and highlight how gender-transformative education can boost innovation and technology.<sup>28</sup> It made a convincing case for the persisting gender gaps in innovation and technology and the need to close it.

As illustrated in the ITU’s *2021 Measuring Digital Development: Facts and Figures Report*, the number of internet users has grown from 3.4 billion (46% of global population) in 2017 to 4.9 billion in 2021 (63% of global population.)

Digital technologies have become even more vital as the Covid-19 pandemic boosted demand for use of digital tools and services such as virtual healthcare, online education and work-from-home capabilities.

Although these figures show that the digital divide is closing, it is not closing fast enough, leaving billions of people behind, the vast majority of them women.

In 2021, the United Nations celebrated the 25<sup>th</sup> anniversary of the landmark Beijing Declaration and Platform for Action, through Generation Equality Forum, held in Mexico and Paris, which emphasized again the need for STEM education for girls.

Among the important topics discussed, the Forum launched the Action Coalition on Technology and Innovation for Gender Equality. The aim is to double the proportion of women working in technology and innovation

28. UNESCO, *op. cit.*, 2023.

by 2026 and ensure that girls and women participate fully in finding solutions to the complex problems of sustainable development the world faces.

The same strong emphasis was made in another important UN document – the 2022 High-Level Political Forum Ministerial Declaration, which makes specific references to ICTs, connectivity and digital technologies, primarily around improving their use in educational settings and ensuring that everyone has access to digital technologies. As the document states, “We encourage promoting digital technologies [...] access to broadband Internet and technology devices, connectivity, digital inclusion and literacy and incorporating digital competences into the education system.”<sup>29</sup>

In summary, broadband and ICTs have proven to be ever more crucial to achieving the UN 2030 Agenda and Sustainable Development Goals. With the increasing number of references to technology, digital and connectivity in the Ministerial Declarations of the High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), the importance of ICT and digital technology continues to be acknowledged on a global level.

Access to digital platforms is essential. But equally important are digital skills for meaningful use of broadband and internet-powered resources. With the digitalization of the workplace, classroom and public and private sector services, the need for digital skills and literacy has become even more urgent. And yet here again women are lagging behind.

Globally, the need for digital skills and access to broadband has increased greatly since the onset of the Covid-19 pandemic. However, even with this urgent and visible need, low- and middle-income countries continue to report “lack of literacy and digital skills” as the main barrier to mobile internet use.

When women and girls are empowered through information and communication technologies (ICTs), societies overall benefit. With access to

29. United Nations Economic and Social Council, *Ministerial Declaration of the High-Level Segment of the 2022 Session of the Economic and Social Council and the 2022 High-Level Political Forum on Sustainable Development...*, United Nations, Aug. 15, 2022, available at: <https://tinyurl.com/ycy8h8b5>, accessed: July 23, 2023.

the internet and skills to use digital technologies, they gain opportunities to pursue meaningful careers and contribute to their families and societies, start new businesses, find better-paid jobs, pursue better quality education, obtain health and financial services and participate more fully in public life. This is one of the most important goals with regard not only to gender equality and women's empowerment, but to all the 17 SDGs, as we live in a world where our livelihoods depend on the access to the digital and the skills to use it. And women should not be left behind.

The last UNESCO Global Monitoring Report, published in 2022, concluded that “over the past 20 years, gender disparities in education have changed rapidly, with girls closing or even reversing the gaps that separated them from boys in access, completion and learning at the various education levels.”<sup>30</sup> While these are successes to celebrate at the global level, challenges to gender equality in and through education have not ceased. Behind the global success, on average, lies the extreme exclusion of poor girls in rural areas of the world's poorer countries.

Behind the progress of girls in mathematics, on average, lies the pervasive over-representation of boys among the top performers. Behind the steady shift of indicators in favor of women, such as teacher sex composition, minimum proficiency in reading and enrolment in higher education, lies the feminization of the teaching profession and the sorting of female students into particular fields, which strengthen gender stereotypes. Behind the prosperity of numbers lies the discriminatory gender norms that far too many people continue to hold about girls' and women's role in society and that curricula and teaching have not done enough to overturn.<sup>31</sup>

There is an urgent need today to change the course and create all the necessary enabling environment for educating women and girls. Until children, especially girls, are educated, societies won't change. Educa-

30. UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2022: Gender Report, Deepening the Debate on Those Still Left Behind*, Paris, UNESCO, 2022, p. 70, available at: <https://tinyurl.com/53a8hs8u>, accessed: July 23, 2023.

31. *Idem*.

tion is the antidote for ignorance, poverty, and war. Thus, empowering women is extremely consequential.

The Transforming Education Summit, convened by the UN Secretary General António Guterres in September 2022, as well as the report on the Futures of Education, launched earlier by the International Commission on the Futures of Education under the President of Ethiopia, Sahle-Work Zewde, made an important assessment: the way we organize education across the world does not ensure just and peaceful societies, a healthy planet and shared progress that benefits all. It went further to call for a new way of thinking about learning and the relationship between students, teachers, knowledge and the world.

Both the UN Summit and the report reconfirmed the criticality of the Goal 4 of the UN SDG Agenda – ensuring the right to quality education through life is the essence of the social contract for education.

As can be extracted from the report, long interpreted as the right for children and youth, it goes further in affirming that it must also encompass the right to information, culture and science, as well as the right to access and contribute to the knowledge commons, the collective knowledge resources of humanity that have been accumulated over generations and are continuously transforming.<sup>32</sup>

To tackle the obstacles facing adolescent girls and young women, we need to widen the lens and bring new partners on board. Focusing on formal schooling is vital, but insufficient. We need to understand the factors holding girls back and leading them to drop out, in families, in societies, from discrimination, violence, poverty, from intersecting economic, sociocultural, health and political constraints.

We need to promote education in a holistic manner, throughout life, to ensure girls and young women make informed decisions about their sexual and reproductive health, to support them in successful transitions to adulthood and the labour market, to participate fully in society.

32. International Commission on the Futures of Education, *Reimagining our Futures Together: A New Social Contract for Education*, UNESCO, 2021, available at: <https://tinyurl.com/j9psvukx>, accessed: Aug. 29, 2023.

This means we need to widen the lens, to work beyond education ministries, with ministries for health, labour, technology, family, finance, hand in hand with civil society and relevant non-governmental actors. This is how we will get girls to school and ensure they stay the course, all the way from primary through secondary and possibly tertiary education.

Empowering girls and young women *now* means empowering positive change *tomorrow*.

At a time when all countries seek new sources of dynamism to take forward the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Paris Climate Agreement, this has never been so important. As the UN Secretary General António Guterres alerted the world on the pushback of most, if not all, of the 17<sup>th</sup> SDGs, and the need to “rescue” them, education and gender equality stay as two of the most important overarching goals that could accelerate this critical movement.

Indeed, the face of this new ambition for accelerating the achievement of the SDG Agenda must be that of a young adolescent girl in a safe school, learning, supported by her family and community, not forced to marry or work, and looking forward to contributing to healthy, prosperous and peaceful communities and societies. This adolescent girl must be the starting point for all action and the standard by which to judge its success.

Let me come back to the report on the Futures of Education, which affirmed that universities have a responsibility to lead the debate about the need for a new social contract for education,<sup>33</sup> that “must not only ensure public funding for education, but also include a society-wide commitment to include everyone in public discussions about education. This emphasis on participation is what strengthens education as a common good – a form of shared well-being that is chosen and achieved together.”<sup>34</sup>

Universities indeed should create learning environments to foster skills both for achieving all 17 of the SDGs and for responding to the current global challenges – through their teaching, research and pedagogy, thus educating and creating global citizens in a world that is changing and

33. *Idem*.

34. *Idem*.

transforming with unprecedented speed. Universities should teach young people critical thinking and curiosity, while embracing change.

Universities also have the responsibility to work with governments and to elaborate curricula, train teachers and lead a public debate that eliminates gender-based stereotypes and supports gender equality. Such an effort will educate boys, men and all the society in respect to girls and women's rights and equality.

The role of universities in this endeavour is critical, as their main function, at the end of the day, is to make a significant contribution to society by fostering knowledge, broad capabilities and skills in our young people, so that they have access and participate in the creation of the global common knowledge, where girls and women will have equal rights and enjoy equal opportunities.

# Perspectivas críticas sobre la gobernanza global: los casos de la libertad de expresión y la movilidad humana desde los feminismos

MARIATERESA GARRIDO<sup>1</sup> ■ ADRIANA SALCEDO<sup>2</sup> ■  
FRANCISCO ROJAS-ARAVENA<sup>3</sup>

Estamos en los inicios de una nueva era; con mayores conflictividades y grandes incertidumbres. La rápida evolución de acontecimientos concatenados es más que un proceso evolutivo, es un proceso revolucionario, que avanza de manera amplia y vertiginosa. Sus impactos son globales y a la vez focalizados. Son globales en todas las áreas y focalizados en áreas específicas.

Como lo hemos señalado en el Informe al Consejo de la Universidad para la Paz y en publicaciones recientes<sup>4</sup>, las tendencias hacia la conflictividad crecen. El trabajo por la paz se ve dificultado por la simultaneidad de crisis y amenazas que se evidencian en el sistema internacional. Es fundamental recuperar los espacios de diálogo para la concertación. La comprensión de los nuevos parámetros de los conflictos y la demanda de nuevos marcos conceptuales holísticos son esenciales. Desarrollar una nueva cartografía será clave para actuar en la nueva agenda global y los desafíos

1. Profesora y directora de doctorado de la Universidad para la Paz (UPAZ).
2. Profesora y directora del Departamento de Estudios de Paz y Conflicto de la UPAZ.
3. Rector de la UPAZ.
4. Informe al Consejo de la Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, jun. 2023. Francisco Rojas-Aravena, “Las Crisis Múltiples de América Latina y la Emergencia de la Seguridad como Prioridad Regional”, en Manuela Mesa (coord.), *Policrisis y Rupturas del Orden Global. Anuario 2022-2023*, Madrid, Ceipaz, jun. 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/mwxnwn3a>, acceso en: 18 jul. 2023. También en Josette Altmann y Francisco Rojas-Aravena (eds.), *América Latina: ¿Hay Voluntad Política para Construir un Futuro Diferente?*, San José (Costa Rica), UPEACE Press, nov. 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/4n2ur6kv>, acceso en: 18 jul. 2023. En este capítulo sistematizamos algunas ideas presentadas en dichos trabajos.

de esta, en particular en América Latina. Formar nuevos liderazgos para la paz es una tarea esencial y urgente en la actual coyuntura internacional. La formación de jóvenes talentos en materias de libertad de expresión y movilidad humana, con una perspectiva transversal e intersectorial de género e inclusión, sigue siendo una demanda de la mayor significación.

La agenda para la nueva gobernanza global está llena de obstáculos y presenta algunas oportunidades. Entre los obstáculos se encuentran las nuevas y renovadas tensiones geopolíticas, el bloqueo del sistema multilateral, en especial el del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la creciente diversidad de actores, con muy diferentes basas de poder, en un contexto de cambio en las relaciones de poder que no termina de decantarse. En el cual América Latina no tiene una voz compartida, la voz de la región esta fragmentada y atomizada. Con gobiernos débiles y Estados frágiles que no logran imponer un efectivo control territorial e imperio de ley, por medio del Estado de derecho.

Superar los obstáculos de la agenda presupone superar una de las principales dificultades, la falta de confianza, la ausencia de una confianza recíproca, capaz de producir colaboración, cooperación y asociación para construir bienes públicos globales y regionales. Los ataques a las mujeres periodistas dificultan e incluso impiden un dialogo efectivo. Las barreras en la construcción de confianza son eminentemente políticas, ideológicas y también técnicas. Más aún si lo que se demanda es desarrollar oportunidades de una gobernanza global multilateral y regional, con una transversalidad de género, que de mayores oportunidades a las mujeres de incidencia en los cursos de acción globales, regionales, nacionales y locales.

Ningún país se puede salvar solo. Es esencial cooperar. Es fundamental dialogar, concertar, asociar visiones y acciones en pro de soluciones satisfactorias. Es necesario utilizar las miradas colaborativas y los intereses asociados, principalmente en los ámbitos centrales.

Las oportunidades y desafíos de la agenda global involucran al menos una docena de temas de carácter global. Todos son internacionales y domésticos simultáneamente, incidiendo en las esferas planetarias, regionales, nacionales y locales. Muchos de ellos son herencias de males estructurales, tales como las grandes diferencias socioeconómicas, las

concentraciones de poder, en todos los ámbitos, incluidos los de identidad y, en la actualidad, la apropiación de los datos. También los temas de exclusión por raza y género. Los emergentes, nuevos y dinámicos, incluyen el gran impacto de la *inteligencia artificial*. La capacidad generativa de la inteligencia artificial crece minuto a minuto. Esto se acelera aún más con la computación cuántica. Los aspectos positivos se ligan a la medicina; la creación de nuevos y poderosos antibióticos o la creación de nuevas vacunas. Pero la contra parte es la manipulación genética de los seres humanos. Los desafíos éticos son ineludibles. La emergencia de nuevos sistemas de armas, que incorporan la inteligencia artificial, establece nuevas demandas sobre la ética aplicable a los conflictos. Las armas autónomas son un grave peligro para la población civil y más en general para los derechos humanos.

Otros temas de la agenda global demandan soluciones urgentes. Tal es el caso del *crimen organizado transnacional*, con impactos cada vez más amplios sobre la salud, los negocios, las finanzas, y su ligamen a la narcoactividad. De igual forma por el tráfico y la trata de personas. Y en particular en el caso latinoamericano por la pandemia de la violencia. Todo ello demanda soluciones globales, regionales, nacionales y locales que deben poseer coordinación y en muchos casos cursos de acción simultáneos. Otros temas de la nueva agenda global demandarán soluciones de mediano y de largo plazo, como los temas referidos a la educación, la superación de la pobreza, los temas ambientales. Mas en general todos los temas de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, que no han logrado avanzar de una forma que posibilite su éxito.

Un tema de particular importancia en la nueva agenda global es el referido a la democracia. Estamos en una etapa de *des-democratización* global y regional en América Latina. En ello las variables de desinstitucionalización, falta de transparencia, incremento de la corrupción corroen los procesos democráticos. De igual forma, el impacto de las redes sociales crea identidades excluyentes y sectarias, promueve el discurso del odio, las noticias falsas, las *posverdades*, con lo que propician narrativas populistas y autoritarias.

El deterioro de la democracia en el mundo se incrementó. Los gobiernos autoritarios superan a las democracias. Emergen nuevas formas de autocracia y autoritarismos. La polarización y el populismo incrementan la erosión de las sociedades democráticas. El impacto de la pandemia afectó a todos los sistemas democráticos. La recuperación económica posterior no tuvo un correlato en generar mayores resiliencias. El deterioro ha continuado. Con ello las esperanzas de la ciudadanía sobre mejores oportunidades en el futuro se desvanecen.

En una encuesta global, desarrollada por Ipsos, en abril 2023, se destacaban las principales preocupaciones mundiales<sup>5</sup>. La inflación y la pobreza e inequidad se ubican en los primeros lugares. Les sigue el crimen organizado en tercer lugar. Luego el desempleo. En quinto lugar, aparece la corrupción financiera y política.

El descontento se expresa en malestar de la ciudadanía, en protestas sociales, en exigencias de nuevos acuerdos sociales, en mayores espacios de decisión de la ciudadanía, en exigencias de consultas, en más transparencia. El descontento recorre el mundo.

Necesitamos generar confianza desde el Estado hacia la ciudadanía para evitar la erosión de las instituciones. El respaldo de las instituciones es cada vez más bajo. También crear confianza en la institucionalidad desde la ciudadanía que le demanda eficiencia, transparencia, buen gobierno y participación efectiva.

## **Situación global del sistema internacional**

La actual situación del sistema internacional establece una necesidad urgente: reconocer la interdependencia global. Que los temas globales demandan soluciones globales. La agenda de gobernanza global requiere soluciones integrales de carácter planetario. En particular en dos áreas: la paz internacional y ante el peligro del *Antropoceno*.

5. Ipsos, *What Worries the World?: Game Changer*, [S.l.], abr. 2023.

La humanidad necesita de recuperar la paz y la estabilidad global y desarrollar iniciativas y políticas para enfrentar el cambio climático y el peligro del desastre ambiental.

El planeta requiere alejarse del peligro de una guerra atómica. La guerra en Ucrania nos pone al borde de un error de cálculo, o de un equívoco, que puede terminar con la vida en el planeta. Las tensiones van en aumento. La parálisis del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas limita de forma extraordinaria las posibilidades de acción del multilateralismo, en especial en el tema nuclear.

En forma paralela, los conflictos civiles crecen en África y en otras regiones del mundo. En las Américas la situación de Haití es dramática, y el conjunto de los países latinoamericanos, sin estar en guerra, es la región más violenta del mundo.

El sistema global se encuentra en una etapa de tensiones y conflictividades crecientes. La inestabilidad global es lo característico de la situación presente. Los diversos contenciosos se manifiestan en competencias geopolíticas agudas, en fricciones por el desarrollo de tecnologías, por el acceso a las materias primas y mercados; por regulaciones y barreras al comercio global. Todo ello en un contexto de incremento del gasto militar. Las relaciones de poder entre los Estados que tienen la primacía global están en un fuerte proceso de cambios conflictivos, esencialmente entre las potencias. Cada una de las potencias busca un mayor peso en todos los ámbitos y obtener la hegemonía; lo que aumenta la competencia, las tensiones y los peligros de errores de cálculo no previstos. Todos nuestros análisis indican que la conflictividad en el mundo referida a temas militares, geopolíticos, geoeconómicos, ambientales, alimentarios, de salud, de equidades raciales de género y de la gobernanza global se incrementará.

La estabilidad en Europa fue rota por la invasión rusa, luego de más de medio siglo de haberse establecido. La Asamblea General de Naciones Unidas en dos oportunidades condenó la invasión y llamó a un cese de hostilidades. La Corte Internacional de Justicia exigió a Rusia suspender en forma inmediata las operaciones militares en Ucrania<sup>6</sup>. El presidente

6. Josette Altmann y Francisco Rojas-Aravena (eds.), *op. cit.*, nov. 2022.

Putin aparece como imputado en crímenes de guerra en la Corte Penal Internacional.

Una gran consecuencia directa de la guerra en Europa es que estamos en un auge de la carrera de armamentos. Esto significa menos recursos para la cooperación al desarrollo. La eliminación de los presupuestos para ser aplicados a las dramáticas consecuencias del cambio climático. Una tercera consecuencia directa es que habrá más hambre y pobreza por el aumento de los precios de los alimentos en el mundo. Una cuarta consecuencia serán los impactos económicos globales y las rupturas de las cadenas de producción y comercialización. Una quinta es que la inflación se incrementa; lo que afecta a los más pobres en el mundo. Lo anterior generará una sexta consecuencia, mayores migraciones, en especial de mujeres y menores, como lo evidencia la guerra en Ucrania. Números equivalentes han salido de Siria y Venezuela. Todos ellos huyen de los graves impactos climáticos, conflictos, pobreza, discriminación y violencia de distintas partes del planeta. Esta movilidad humana deja al descubierto la xenofobia, el racismo, la discriminación y las grandes desigualdades, en particular respecto de las mujeres. De igual, los ataques a la libertad de prensa restringen las oportunidades de construir ideas compartidas, más aún cuando estos obstáculos afectan a más mujeres, que son más de la mitad de la población mundial. Ambas situaciones disminuyen los espacios para reducir conflictividades, en esta nueva era de alta volatilidad e incertidumbres.

Constatamos, desde la Universidad para la Paz, que ni las guerras interestatales, ni los conflictos al interior de los países, encuentran causas de solución para una salida negociada y el cese de los combates. Se reafirma que la violencia produce más violencia y que la guerra produce más guerra. Solo la paz producirá más paz y estabilidad. La paz produce libertad, incluida la libertad de expresión y de pensamiento.

En forma concomitante a este ciclo de conflictos, del uso ilegal de la fuerza y de la violencia, avanza la emergencia ambiental. El cambio climático está entrando en una etapa de irreversibilidad. Estamos en el umbral del Antropoceno. La responsabilidad de la humanidad por la emergencia ambiental tiene a la humanidad ante el mayor peligro de su propia existencia, producto del cambio climático, que es de carácter planetario. Este

se vive localmente. Allí se expresan los graves impactos sobre la biodiversidad que poseen un carácter universal. De igual forma en los cambios y los trastornos hídricos—tornados, huracanes, lluvias torrenciales—; en la desertificación, la contaminación, el calentamiento del mar, los bajos rendimientos en la producción de alimentos son todos fenómenos globales.

La falta de protección del planeta implica mayor conflictividad. Sin protección de la única Casa Común, no habrá paz. La inestabilidad y conflictividad aumentarán. En la actualidad, la construcción de la paz obliga a la protección del planeta. La degradación medioambiental provocada por el cambio climático está en el origen de muchos conflictos y lo estará aún más en el futuro.

Construir la paz significa reconocer las nuevas conflictividades derivadas de los cambios en el medio ambiente, y que estos están generando grandes movimientos de personas. Todo ello demanda acuerdos multilaterales. Es menester generar nuevas acciones, en todos los niveles, para lograr que las generaciones futuras reciban la Tierra con posibilidades ciertas de sustentabilidad. Este es un deber no solo ético y moral sino de equidad y de justicia intergeneracional, para contribuir a la paz y al desarrollo sostenibles. Esta es una tarea imprescindible y que toca a la esencia de Naciones Unidas y los organismos multilaterales.

*La paz se alcanzará por medio de la cooperación. Sin cooperación no hay paz.*

Una paz sostenible demanda cooperación. Sin cooperación, sin un diálogo efectivo que sea capaz de producir confianza no se avanzará en el camino del entendimiento y la cooperación. La Paz como bien público global está cuestionada por la guerra. Solucionarla no parece estar entre las primeras prioridades de los actores involucrados en la nueva guerra europea, que incluye la amenaza atómica. Con ella los peligros globales aumentan. Esta guerra y los diferentes conflictos violentos, en las diversas regiones del mundo, son una amenaza para la humanidad en su conjunto.

Poner el tema de la Paz como prioridad es fundamental. La cooperación requiere de visiones compartidas. Una visión que tenga como fundamento alcanzar la paz es la base para la cooperación. Con esa visión colaborativa es más fácil compartir información, ideas, procesos y procedimientos. La cooperación crea confianza. Sin confianza no hay ni estabi-

lidad ni paz. La confianza mutua posibilita crear institucionalidad para la paz. Esa es la base del multilateralismo.

## **El rol de la Universidad para la Paz**

La Universidad para la Paz, en sus 43 años de vida, ha trabajado por la paz. Se ha desarrollado como institución que por medio de sus programas de formación ha entrenado nuevos líderes y talentos para incidir en los procesos que puedan llevar a la paz, por medio de la enseñanza en y para la paz. Los valores que se señalan en la misión de la Universidad para la Paz, sobre tolerancia, convivencia, coexistencia pacífica, diálogo, mediación, negociación, comprensión de las raíces profundas de los conflictos, posibilitan establecer formas de enseñanza para la transformación pacífica de las controversias.

Crear confianza viabiliza fomentar la confianza. Frente a los contextos cada vez más complejos, con participación y una amplia variedad de actores, en donde las variables de tiempo y espacio adquirieron características planetarias y se expresan de forma instantánea, en tiempo real, se demandan nuevas cartografías. Todo esto demanda nuevas miradas holísticas, de nuevos mapas conceptuales, de nuevas formas de analizar y definir los problemas. Estas nuevas perspectivas deben tener un carácter inclusivo, y en la resolución y transformación de los conflictos es esencial la participación de las mujeres. La formación de las mujeres en la UPAZ es uno de los aspectos fundamentales en la generación de nuevos liderazgos en la búsqueda de la paz sostenible.

Las visiones y los valores que promovemos en la Universidad para la Paz están ligados a una serie de investigaciones de las cuales destacamos en este capítulo dos: (i) los temas de libertad de prensa y protección de periodistas y expresiones de violencia digital, en especial contra mujeres; (ii) la movilidad humana y las vulnerabilidades y transversalidades que se manifiestan en las mujeres y otros sujetos en movilidad.

## **Libertad de expresión: en la búsqueda de acuerdos para disminuir la conflictividad**

La libertad de expresión es esencial, no sólo para el desarrollo de cada persona sino también para la creación de sociedades más pacíficas y justas. Sin la posibilidad de buscar, recibir e impartir información es imposible crear acuerdos y sostener diálogos que promuevan la paz. Pero, para nadie es un secreto que es un derecho humano complejo, que requiere la participación de diferentes actores en la creación de políticas públicas, y que su defensa y protección depende de la existencia de marcos normativos claros que contengan los recursos adecuados para presentar casos ante las autoridades competentes.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la creación de esos acuerdos ha dependido de la ratificación de los principales tratados en la materia. Cada tratado ha establecido los márgenes de actuación tanto para ciudadanos como para el Estado, lo que ha favorecido la creación de los marcos normativos necesarios para el ejercicio y protección de la libertad de expresión. No obstante, diariamente vemos conflictos derivados de la aplicación e implementación de dichos acuerdos, especialmente por el uso de plataformas digitales que se encuentran sin regular. De allí que sea necesario revisar los acuerdos existentes y promover la creación de nuevos paradigmas que permitan la gobernanza global en esta materia.

Cuando hablamos de gobernanza en el área de libertad de expresión, es necesario aclarar qué se entiende por gobernanza en este contexto. En palabras de Legler, “La gobernanza global se puede definir como la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”<sup>7</sup>.

7. Thomas Legler, “Gobernanza Global”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales América Latina y la Política Global*, México, Universidad Iberoamericana, 2021, p. 239.

Para que la gobernanza cobre sentido se debe primero que todo definir el problema global a tratar, y en esta sección lo delimitaremos a la protección de mujeres periodistas en Latinoamérica. En segundo lugar, la gobernanza requiere la creación de autoridades e instituciones que puedan diseñar e implementar soluciones para el problema identificado, y en este caso nos referiremos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A pesar de que el mencionado sistema tiene órganos y tratados específicos para regular y monitorear el ejercicio de la libertad de expresión, es importante señalar que la gobernanza se enfoca en el ejercicio del poder público, y, por lo tanto,

[...] no está limitada a una estructura de gobierno en particular ni a decisiones vinculantes, [de hecho] [...] la mayor cantidad de decisiones que afectan a las personas no son tomadas por órganos centrales de instituciones internacionales, sino por organizaciones especializadas, agencias, o por órganos subsidiarios<sup>8</sup>.

Teniendo claro esta idea, podemos pasar a desarrollar el contenido de esta sección. Desde un enfoque feminista, particularmente enfocado en la situación de las mujeres periodistas, nos limitaremos a contestar cuatro preguntas: ¿gobernanza para qué?, ¿gobernanza para quién?, ¿qué tipo de gobernanza tenemos?, y, por último, ¿qué tipo de acuerdos necesitamos?

### ¿Gobernanza para qué?

Quienes se han dedicado al estudio de la gobernanza coinciden en indicar que lo primordial es identificar el problema que se quiere resolver<sup>9</sup>. Desde el punto de vista de la comunicación y el ejercicio de la libertad de expresión, los problemas son múltiples, lo que dificulta su delimitación, especialmente cuando nos referimos a mujeres.

8. Marjolein Schaap, *An Inclusionary Model for International Institutions*, Rotterdam, Erasmus University, 2020, p. 14.
9. Por ejemplo, Thomas Legler, *op. cit.*, 2021; Marjolein Schaap, *op. cit.*, 2020; Carlos Murillo Zamora, “Desafíos de la Gobernanza en un Contexto Complejo. El Escenario Latinoamericano”, *Estado Abierto*, vol. 3, n. 3, pp. 13-38, 2019.

Por ejemplo, partiendo de la doble dimensión del derecho a la libertad de expresión<sup>10</sup>, desde la perspectiva individual podemos identificar problemas relacionados con el acceso a medios, la representación, la privacidad y la participación en los procesos de creación y disseminación de contenidos. Desde la perspectiva social, los desafíos que enfrentan mujeres periodistas se refieren a la pluralidad, independencia, estabilidad económica, seguridad (física, digital, psicológica, etc.), accesibilidad a nuevas tecnologías y el uso ético de las mismas.

Además de esos temas, la violencia de género es un problema global que permea tanto los espacios físicos como los digitales, por lo que para hablar del tema de gobernanza es imprescindible considerar la interseccionalidad<sup>11</sup>. Los ataques enfrentados por mujeres periodistas se dan por esa doble condición, ser mujer y ejercer el periodismo como profesión. Al respecto, en 2021, la Unesco publicó el reporte *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists*, en el cual identificó que las mujeres periodistas están más expuestas a violencia en línea, particularmente a campañas de desinformación y violaciones de seguridad digital que aumentan los riesgos de ataques físicos<sup>12</sup>.

En Centroamérica, investigaciones arrojan resultados similares e incluyen problemas particulares de la región, como por ejemplo las altas tasas de desempleo en zonas rurales y entre mujeres jóvenes, limitaciones en el acceso a internet y utilización de discursos de odio y discriminatorios contra periodistas, sus familias y medios para los cuales trabajan<sup>13</sup>. Estos

10. Este concepto ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver por ejemplo: Caso Baraona Bray vs. Chile (2022), Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y Otros vs. Guatemala (2021), Caso Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (2015).

11. Mariateresa Garrido V., “Between Offline and Online Gender-Based Violence: The Challenges Ahead”, en Mariateresa Garrido V. (ed.), *Mapping Online Gender-Based Violence*, San Jose, Upeace, 2022, pp. 1-10.

12. Julie Posetti et al., *The Chilling: Global Trends in Online Violence against Women Journalists*, Paris, Unesco, 2021.

13. Mariateresa Garrido V., *Seguridad de Mujeres Periodistas en El Salvador, Honduras y Nicaragua*, San José, Upeace, 2021a, disponible en: <https://tinyurl.com/y2p4cwbs>, acceso en: 18 jul. 2023.

problemas aumentan en periodos de elecciones. Por ejemplo, durante las elecciones generales de Costa Rica de 2022, observamos un incremento en los ataques verbales y digitales contra mujeres periodistas que cubrieron los debates presidenciales y las actividades políticas organizadas por los principales partidos<sup>14</sup>.

La seguridad de mujeres periodistas debe ser abordada con una perspectiva multidisciplinaria y comprehensiva, y, desde el punto de vista de la gobernanza, se deben considerar políticas tendientes a la atención de las víctimas y a la reducción de los casos, o, en otras palabras, las políticas diseñadas deben trabajar de forma paralela cuestiones relacionadas con la prevención y la atención de las afectadas. En consecuencia, los objetivos principales de la gobernanza en materia de protección de mujeres periodistas debe enfocarse en los siguientes aspectos:

- Identificación constante de los riesgos que enfrentan las mujeres periodistas desde una perspectiva interseccional, es decir, que tome en cuenta edad, ubicación, grado académico, etnia, posturas políticas y religiosas, entre otros.
- Creación de políticas públicas que busquen prevenir ataques contra periodistas, así como también garantizar la atención a las víctimas cuando dichos ataques se materialicen.

### ¿Gobernanza para quién?

Una vez identificados los objetivos principales de la gobernanza en materia de protección de periodistas, es fácil señalar que la gobernanza debe ser para regular la actuación de los Estados, ya que ellos son quienes tienen el poder para diseñar e implementar las políticas que reducirán los efectos de los ataques experimentados por las mujeres periodistas. De hecho, el Estado, al ser el sujeto principal de obligaciones dentro del derecho

14. Mariateresa Garrido V., “Ataques contra Periodistas y Medios de Comunicación”, en *In Libertad de Expresión en Costa Rica: Una Mirada al Proceso Electoral de 2022*, San José, Upeace, 2023, pp. 44-48.

internacional, está llamado a adoptar el marco normativo necesario para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, e inclusive para regular su propia actuación en esta área, sin embargo, esta perspectiva que limita la gobernanza a los Estados es excluyente y reduccionista.

Para diseñar políticas públicas que permitan lograr los objetivos anteriormente señalados, es imprescindible identificar quienes deben estar involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas, ya que, al estar involucrados en el problema, son también parte de la solución. De igual manera, se deben considerar los diferentes actores a nivel doméstico y a nivel internacional, de allí que sea imprescindible evaluar la autoridad y poder que cada actor tiene en la prevención y en la materialización de ataques contra mujeres periodistas.

Para poder identificar los riesgos, se requiere la participación de una multiplicidad de actores, incluyendo: periodistas, dueños y representantes de medios de comunicación, proveedores de servicios de internet, representantes del sector académico y de organizaciones no gubernamentales. Cada uno de los grupos mencionados tiene la capacidad de reconocer las situaciones que ponen en riesgo a las periodistas, e inclusive el poder para crear e implementar planes para mitigarlos. Por ejemplo, la investigación realizada en la Universidad para la Paz en la materia<sup>15</sup> ha permitido la creación de programas de capacitación para periodistas y profesores de comunicación para mitigar riesgos derivados del género de la persona periodista<sup>16</sup>.

En cuanto a la creación de las políticas, es imprescindible contar con la participación de mujeres en las mesas de discusión. Esta participación debe garantizar que exista diversidad en los grupos de mujeres representadas, que sus voces sean escuchadas y sus planteamientos considerados e incluidos. De igual forma, con el fin de mitigar ataques digitales, se deben involucrar representantes del sector privado, en particular proveedores de

15. Mariateresa Garrido V., *op. cit.*, 2021a; Mariateresa Garrido V., “Unmasking Gender-Based Violence in Venezuelan Media”, en Sadia Yamil (ed.), *Handbook of Research on Discrimination, Gender Disparity, and Safety Risks in Journalism*, [S.l.], IGI Global, 2021b, pp. 251-267.

16. Para más información de las iniciativas de formación en materia de protección de periodistas con perspectiva de género ver: <https://tinyurl.com/3up72khh>.

servicios de internet que mediante sus políticas de moderación de contenido tienen la posibilidad de limitar la diseminación de contenidos violentos en contra de mujeres periodistas. Por último, dada la universalidad de las plataformas digitales, es necesario que la gobernanza también incluya a actores internacionales, particularmente la Relatoría de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las oficinas regionales de la Unesco<sup>17</sup>.

La inclusión de estos grupos supone la ampliación de los tomadores de decisiones y el reconocimiento del poder y la autoridad que cada uno posee. Cada grupo debe tener la posibilidad de presentar sus ideas y planes, así como también acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de estos.

La gobernanza en la materia requiere que los planes no se limiten a la creación de marcos legales, sino que deben incluir planes de investigación, educación, y concientización de la sociedad. Esta necesidad supone un desafío para los Estados y para quienes tradicionalmente toman decisiones sin considerar a las mujeres afectadas.

### 3. ¿Qué tipo de gobernanza tenemos?

En materia de protección de periodistas, el diseño de planes y políticas se ha realizado en el marco de la protección del derecho a la libertad de expresión. Dentro del sistema interamericano de protección de derechos humanos tenemos una multiplicidad de tratados, estándares y actores dedicados a la promoción de la libertad de expresión y a la protección de mujeres, siendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) el tratado más importante en la región. En particular, el artículo 13.3 de la CADH establece:

17. Desde 2012 la Unesco está encargada de la ejecución del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de Periodistas, y los trabajos desarrollados por dicha institución han sido relevantes para la identificación y mitigación de riesgos, así como también para la creación de estándares internacionales para evaluar la actuación de los Estados.

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones<sup>18</sup>.

Respecto a la protección de mujeres, la Convención de Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, también conocida como la Convención de Belém do Pará, establece en el artículo 3: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”<sup>19</sup>.

La libertad de expresión comprende el derecho a buscar, recibir e impartir información, y la violencia en contra de mujeres periodistas constituye uno de los medios indirectos de restricción a este derecho. La vergüenza y la impunidad hacen que los casos sean normalizados, y las mujeres que no pueden resistirlo, por lo general, se ven en la difícil posición de abandonar su carrera “o se ven forzadas a tomar decisiones que se traducen en una transformación involuntaria de su trayectoria profesional”<sup>20</sup>. La violencia produce censura y autocensura, y, en consecuencia, limitaciones sociales para el ejercicio de la libertad de expresión.

No obstante, se puede afirmar que el problema comenzó a ser tratado de forma sistemática por la comunidad internacional luego de la aprobación del Plan del Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de Periodistas en 2012, el cual estableció una hoja de ruta no sólo para las organizaciones internacionales, sino también para periodistas y académicos. Este plan se basa en el reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres, y reconoce los riesgos de agresiones sexuales que mujeres

18. Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 nov. 1969, disponible en: <https://tinyurl.com/tme4twu9>, acceso en: 21 jul. 2023 (resaltado agregado).

19. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará, 9 jun. 1994, disponible en: <https://tinyurl.com/ykmzuz3k>, acceso en: 21 jul. 2023.

20. Pedro Vaca Villarreal, *Mujeres Periodistas y Salas de Redacción*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Rele, 2022, párra. 95.

periodistas enfrentan<sup>21</sup>. Adicionalmente, el indicador 10 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 requiere que el Estado compile el número de casos verificados de periodistas asesinados, secuestrados, desaparecidos, detenidos o torturados. Si bien es cierto que no requiere el otorgamiento de datos desagregados por género, esta información es esencial para el desarrollo de planes y proyectos que busquen mejorar la protección de mujeres periodistas.

De forma similar, en 2022 se adoptó la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Justicia de Género, en la cual los relatores especiales para la libertad de expresión de los principales sistemas de protección de derechos humanos reconocieron las dificultades experimentadas por las mujeres y dieron recomendaciones concretas a ser implementadas por los estados, y que prevén el trabajo conjunto entre diversos actores, para disminuir la discriminación y la violencia. Por ejemplo,

d. Los medios de comunicación y las empresas deben adoptar medidas específicas para aumentar la representación de las mujeres como directoras, periodistas, trabajadoras de los medios, fuentes, expertas y entrevistadas en las noticias...

e. Los intermediarios de Internet deben ser especialmente conscientes de la forma en que sus servicios, procesos automatizados o algorítmicos y prácticas comerciales para aumentar la participación de los usuarios, orientar la publicidad o participar en la elaboración de perfiles pueden amplificar los estereotipos de género, los prejuicios, la misoginia y la violencia de género<sup>22</sup>.

Hasta ahora, la gobernanza se ha enfocado en el monitoreo de ataques físicos, sin embargo, los ataques digitales, judiciales y psicológicos que enfrentan las mujeres periodistas llaman a una revisión de los acuerdos existentes.

21. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad*, París, 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/2p8nb2b5>, acceso en: 18 jul. 2023.

22. Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, OSCE, OEA, CADHP, *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Justicia de Género*, [S.l.], 3 may. 2022.

¿Qué tipo de acuerdos necesitamos?

En la actualidad observamos una interacción constante entre situaciones dentro y fuera de línea que afectan a las mujeres periodistas, y que tienen su fundamento en esquemas tradicionales de opresión y violencia contra las mujeres. El ejercicio del periodismo estuvo dominado por hombres, de allí que los sistemas en los cuáles se fundamenta la práctica profesional repliquen ataques que vemos en otras profesiones.

En este sentido, los resultados de la investigación realizada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) son alarmantes. En la región existen notables brechas en cuanto al acceso a medios de comunicación, particularmente a sus cargos de dirección, desigualdad salarial y de condiciones de trabajo, discriminación interseccional que afecta de forma desmedida a mujeres afrodescendientes, indígenas y con algún tipo de discapacidad<sup>23</sup>.

Adicionalmente, la interactividad que otorgan las redes sociales y otras plataformas digitales permite que las audiencias puedan comunicarse directamente con las periodistas, y si bien es cierto que esa comunicación es deseada y necesaria en una sociedad democrática, las mujeres periodistas están expuestas a ataques debido a su género. En particular, hemos observado que las mujeres son víctimas de ataques verbales, que en muchos casos involucran a sus familiares y a los medios en los cuales trabajan. De igual forma, a través de memes, imágenes y videos, usuarios cuestionan el profesionalismo de las mujeres periodistas y sus capacidades para realizar el trabajo<sup>24</sup>.

También el uso de nuevas tecnologías, en particular la inteligencia artificial, para la elaboración y diseminación de videos falsos (conocidos como *deep fakes*), campañas de desinformación y descrédito y abuso sexual basado en imágenes (también llamado por algunos autores como pornografía de venganza) nos obligan a repensar los riesgos que enfrentan las mujeres periodistas y las soluciones a dicho problema.

23. Pedro Vaca Villarreal, *op. cit.*, 2022.

24. Mariateresa Garrido V., *op. cit.*, 2021a; *idem, op. cit.*, 2023.

Es por estas razones que la gobernanza debe enfocarse en una visión integral del problema, que considere los riesgos históricos que afectan a las mujeres periodistas, así como también las nuevas formas de violencia generadas por el uso de nuevas tecnologías. La gobernanza que necesitamos debe incluir planes orientados a la educación de las audiencias, especialmente a los hombres jóvenes, regulaciones para disminuir la diseminación de contenidos discriminatorios en contra de las mujeres, mecanismos de protección que sean efectivos para luchar en contra de la impunidad en casos de ataques contra mujeres, entre otros.

## **La gobernanza global de la movilidad humana: una mirada desde el feminismo interseccional**

### Introducción

La movilidad humana (en sus varias manifestaciones) representa uno de los desafíos más significativos para la gobernanza global contemporánea, no solo por la complejidad de este fenómeno sino por lo difícil de llegar a consensos sobre su gestión, el enfoque de sus políticas y su implementación.

Los desarrollos más recientes en esta materia se expresan en la creación de dos instrumentos fundamentales: el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>25</sup> (conocido comúnmente como GCM por sus siglas en inglés) y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. El primero de estos documentos es un acuerdo intergubernamental que involucra el compromiso de los Estados firmantes para respetar y proteger los derechos humanos de las personas migrantes. Tuvo como punto de partida el artículo 13 de la Declaratoria Universal de Derechos Humanos<sup>26</sup>, que ve la movilidad humana como un derecho básico de las personas. Este se de-

25. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, [S.l.], 2018, disponible en: <http://tinyurl.com/mpdhwfcc>, acceso en: 04 set. 2023.

26. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaratoria Universal de los Derechos Humanos*, [S.l.], 1948, resolución 217 A (III), disponible en: <http://tinyurl.com/yduav6pr>, acceso en: 18 jul. 2023.

sarrolló siguiendo un modelo consultivo con diferentes actores (sociedad civil, academia y asociaciones de personas migrantes, entre otros).

En el caso del Pacto Mundial sobre los Refugiados, este fue un esfuerzo conjunto en el cual el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y varios estados miembros tomaron la posta para negociar una serie de acuerdos destinados a redistribuir las “responsabilidades y el peso” que involucra el apoyo a personas solicitantes de asilo y refugiadas. Fue un ejercicio de voluntad política ambicioso que puso a prueba la solidaridad de muchos Estados para acoger y apoyar a personas perseguidas por razones políticas, religiosas, raciales, de nacionalidad o de pertenencia a un determinado grupo social (según lo estipula la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*). Adicionalmente, este Pacto se enfocó en crear una serie de herramientas y acciones para cumplir los objetivos de “inclusión e integración de refugiados en comunidades de acogida”, así como la creación de un mecanismo de seguimiento y examen, así como un plan de acción específico<sup>27</sup>.

El introducir una mirada desde el feminismo interseccional sobre estos y otros instrumentos de gobernanza de la movilidad humana nos invita a descentrar el discurso en torno a los Estados y a resistir a la securitización de los movimientos migratorios (concebidos desde esta óptica como una amenaza inminente para los Estados), para dar paso a enfoques que favorecen los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, sus necesidades específicas y un entendimiento más holístico de las motivaciones para su desplazamiento.

En el caso específico de las mujeres en condición de movilidad humana, así como otros grupos de personas migrantes (LGBTQI+, menores de edad, personas con discapacidad, entre otras), los enfoques feministas priorizan las experiencias específicas de explotación, discriminación y violencia experimentadas por estos individuos y grupos, así como sus contribuciones económicas y sociales, y las eleva a discusiones de política pública con el

27. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), *Pacto Mundial para los Refugiados*, Nueva York, dic. 2018, disponible en: <http://tinyurl.com/42spvtsc>, acceso en: 18 jul. 2023.

fin de visibilizar pero también implementar cambios que favorezcan la vida de estas personas. En esta sección, ahondaremos en esta discusión y como el feminismo interseccional cuestiona la matriz de poder que generó los Pactos Mundiales de Migración y Refugio y lo que proponen como alternativas para lograr una mayor inclusión de las mujeres y otros actores subalternos que transitan territorios y fronteras.

Así, iniciamos esta sección con una discusión sobre la gobernanza migratoria desde el feminismo interseccional y los principales cuestionamientos que este plantea, para luego extraer algunas conclusiones y recomendaciones sobre investigación y política pública en un intento por avanzar el debate sobre la gobernanza global de la movilidad humana usando como punto de partida el feminismo crítico.

El feminismo interseccional y su lectura de los principales instrumentos de política migratoria

Durante las últimas dos décadas, diversas organizaciones de sociedad civil, colectivos feministas y de académicos han abogado por una mayor sensibilidad de género en el ámbito de la gobernanza de la movilidad humana, principalmente motivados por el incremento y la visibilidad de la llamada feminización de las migraciones<sup>28</sup>. Un fenómeno cuyos orígenes se pueden trazar a la década de los 90, sin embargo, se volvió aún más evidente durante la pandemia del covid-19, pues resaltó la contribución vital de las trabajadoras migrantes a la economía de cuidados, principalmente en países del llamado Norte Global.

El feminismo interseccional, como lo plantea Crenshaw, surge como una reacción a las políticas públicas y acciones estatales que invisibilizaban al género como un componente constitutivo esencial en los fenómenos sociales, que, sumado a otros componentes identitarios (como la raza, etnia, nacionalidad, estatus legal, orientación sexual, entre otros), definían las experiencias de distintos sujetos sociales frente a los sistemas

28. Barbara Ehrenreich y Arlie R. Hochschild, *Global Women: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Holt Publishers, 2004.

de poder<sup>29</sup>. Estas identidades diversas actúan entrelazadas para definir las experiencias y vivencias de las personas, se combinan y se refuerzan mutuamente unos a otras, marcando privilegios, pero también desventajas y opresiones dentro del sistema. El feminismo interseccional se enfoca en estudiar y revelar estas intersecciones que se tejen en las redes de poder y como contribuyen a perpetuar desigualdades estructurales que fuerzan a las personas en condición de vulnerabilidad a desplazarse.

Al aplicar una mirada desde el feminismo interseccional a la gobernanza internacional de la movilidad humana, el primer cuestionamiento que surge es la poca capacidad de los actores internacionales de cuestionar las desigualdades (económicas, sociales, estructurales) que sostienen las diferentes formas de violencia hacia las mujeres y otros sujetos vulnerados y que actúan como detonantes de su movilidad. En este sentido, el enfoque tradicional de los estados frente a la movilidad humana ha sido altamente restrictivo y marcado por una hiperregulación y securitización de las fronteras, dejando de lado los cuestionamientos fundamentales al capitalismo, al patriarcado y a la degradación ambiental como factores claves que explican la movilidad (forzada y voluntaria). Varela ha documentado ampliamente como los movimientos de mujeres, menores de edad y personas LGBTQI+, entre otras que se unen a las llamadas “caravanas migrantes”, huyen de una trilogía de violencias que marcan sus oportunidades de vida y de supervivencia: la violencia del mercado y la pobreza, la violencia directa y patriarcal de sus entornos (expresada en los miles de asesinatos de mujeres y personas LGBTQI+ que se producen anualmente) y la violencia estructural, representada por un Estado excluyente, inoperante e incapaz de protegerlas<sup>30</sup>. En este sentido, el enfoque de gobernanza migratoria basado en la securitización de los movimientos migratorios trabaja en detrimento de los derechos de las personas en movilidad y falla en brindarles

29. Kimberle Crenshaw, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color”, *Stanford Law Review*, vol. 43, n. 6, pp. 1241-1299, 1991, disponible en: <http://tinyurl.com/bdzdc9jh>, acceso en: 18 jul. 2023.
30. Amarela Varela, “La Trinidad Perversa de la que Huyen las Fugitivas Centroamericanas: Violencia Feminicida, Violencia de Estado y Violencia de Mercado”, *Debate Feminista*, vol. 53, pp. 1-17, 2017, disponible en: <http://tinyurl.com/bdeyem9>, acceso en: 18 jul. 2023.

la protección que estas merecen. Un ejemplo evidente de esto lo tenemos en los sistemas de asignación de refugio que se basan en la sospecha (en cuan creíble o no es la historia del solicitante) y en la discrecionalidad del oficial que lo entrevista, en lugar de basarse en la vulnerabilidad de las personas que están llamados a proteger<sup>31</sup>.

Otro de los puntos a resaltar es que muchos de los esfuerzos por reglamentar la movilidad humana transnacional no son legalmente vinculantes para los Estados (con algunas excepciones<sup>32</sup>), por lo que los acuerdos de cooperación se diluyen y la reglamentación de la movilidad humana sucede casi en su totalidad en el ámbito doméstico. Esto erosiona los esfuerzos por alcanzar políticas públicas sensibles al género y la transversalización del género de manera global.

Adicionalmente, a pesar de la existencia de ciertos instrumentos vinculantes como los mencionados anteriormente, la brecha entre la regulación y la aplicación de estas políticas en la práctica se profundiza, inclusive en los países que ratificaron estos convenios, sea por la falta de recursos o voluntad política para la implementación y desarrollo de acciones concretas.

Al revisar con mayor detenimiento los dos Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio (que son de carácter no vinculante para los Estados), vemos que, si bien incorporan elementos de género en sus textos, así como en el proceso consultivo que llevó a su formulación, ambos documentos no hacen justicia a la oportunidad histórica de introducir cambios a favor de la equidad de género para las personas migrantes. Hennebry y

31. Adriana Salcedo, *Frontiers of Identity: Transnational Displacement, Clandestinity and Conflict in the Ecuadorian-Colombian Borderlands and Inner Cities in Ecuador*, [S.l.], George Mason University, Apr. 2014.

32. Algunos de los instrumentos legales de carácter vinculante para los estados signatarios son: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Resolución 45/158*, [S.l.], dic. 1990, disponible en: <http://tinyurl.com/yc6yp349>, acceso en: 18 jul. 2023; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW. Resolución 34/180*, [S.l.], dic. 1979, disponible en: <http://tinyurl.com/j2mw6t8j>, acceso en: 18 jul. 2023; Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos*, [S.l.], 2011 (número 189), disponible en: <http://tinyurl.com/333p7m4x>, acceso en: 18 jul. 2023.

Petrozziello mencionan como el Pacto Mundial de Migración incorpora un enfoque de la migración sensible al género en varios aspectos, mientras que el Pacto Mundial para los Refugiados adopta una orientación más tradicional que se centra en las contribuciones de las mujeres refugiadas al desarrollo, tratando al género como una variable más (similar a la edad o a la discapacidad), y resaltando las necesidades de protección y la vulnerabilidad de las mujeres y las personas menores de edad en movilidad<sup>33</sup>.

De igual forma, los dos Pactos fallan en visibilizar poblaciones diversas en condición de vulnerabilidad, como son las personas LGBTQI+ en movilidad, y sus necesidades específicas, reproduciendo así un discurso binario poco incluyente. Así, las políticas de representación del género en estos dos instrumentos reproducen y enfatizan estereotipos (“mujeres y niños” o “menores no acompañados”) que excluyen a otros sujetos en movimiento (por ejemplo, indígenas, personas con discapacidades y adultos mayores, entre otros).

Adicionalmente, tampoco existe una referencia directa en los textos de los Pactos Mundiales a la necesidad de contar con acceso a servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres (en su diversidad), sean estas migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo<sup>34</sup>. La discriminación basada en el género así como la violencia sexual y de género tampoco son reconocidas explícitamente en estos documentos, a pesar de que son factores determinantes para el desplazamiento de miles de mujeres, niñas y personas LGBTQI+ en el mundo. En este sentido, cabe mencionar que Costa Rica es uno de los pocos países en la región latinoamericana en donde se puede aplicar la condición de refugiado alegando persecución y discriminación debido a la orientación sexual e identidad de género<sup>35</sup>.

33. Jenna L. Hennebry y Allison J. Petrozziello. “Closing the Gap? Gender and the Global Compacts for Migration and Refugees”, *International Migration*, vol. 57, pp. 115-138, 2019, disponible en: <http://tinyurl.com/3uxxm8vn>, acceso en: 18 jul. 2023.

34. *Idem*.

35. Gobierno de Costa Rica, Reglamento de Personas Refugiadas n. 36831-G, 2011, disponible en: <http://tinyurl.com/4bjpkusm>, acceso en: 18 jul. 2023.

Asimismo, los acuerdos bilaterales<sup>36</sup> que intentan regular los flujos migratorios temporales y permanentes de tipo laboral fallan consistentemente en adoptar medidas que garanticen la protección de los derechos laborales y humanos de las mujeres migrantes. La inclusión del enfoque de género e interseccional debe estar enraizado en los marcos normativos internacionales reseñados al inicio de esta sección, como son el ILO 189, la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y la CEDAW.

Finalmente, si bien el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluye disposiciones importantes en favor de las mujeres en movilidad, un aspecto fundamental es el activismo que se realiza desde diferentes organizaciones feministas de la sociedad civil y de la academia para visibilizar sus luchas y mediar en el relacionamiento de los Estados con las personas y comunidades en movimiento. Uno de los aspectos más representativos de esta articulación incluye el reconocimiento de la economía de cuidado que busca visibilizar y valorar el aporte de miles de trabajadoras migrantes al bienestar económico y social de los países de acogida<sup>37</sup>. Como mencionamos, su contribución resultó esencial durante la pandemia del covid-19.

## Conclusiones y recomendaciones sobre movilidad humana

Como hemos visto, los retos que nos presentan las perspectivas de gobernanza migratoria centradas puramente en los Estados nación ponen en riesgo la vida de miles de personas en condición de movilidad pues ignoran las causas enraizadas que marcan sus desplazamientos.

A pesar de que en la actualidad contamos con un entendimiento bastante bien logrado de lo que las diferentes experiencias de movilidad humana comprenden (incluyendo desde las perspectivas de las personas en movimiento), y de que existen esfuerzos más o menos coordinados e

36. Kira Williams *et al.*, “Bilateral Labor Agreements as Migration Governance Tools: An Analysis from a Gender Lens”, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 23, n. 2, pp. 184-204, 2022.

37. Jenna Hennebry, Hari KC y Nicola Piper, “Not without Them: Realising the Sustainable Development Goals for Women Migrant Workers”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, pp. 1-17, 2018, disponible en: <http://tinyurl.com/9nrte2pj>, acceso en: 18 jul. 2023.

institucionales para impulsar políticas para lograr una “migración segura, ordenada y regular” y la protección de las personas refugiadas (como los Pactos Mundiales lo establecen), lamentablemente prevalece, en el ámbito político e interestatal, un sistema de gobernanza migratoria disfuncional que favorece los intereses de los Estados en detrimento de los derechos de las personas migrantes. Este se manifiesta en procesos poco eficientes y altamente discrecionales, en programas de migración selectiva (apuntado a la “migración calificada”) y restringiendo la movilidad a la gran mayoría de las personas.

De este contexto emergen varias recomendaciones en términos de política y acciones específicas. La primera se centra en la formulación de políticas inclusivas y equitativas que asuman una mirada interseccional sobre los aspectos claves (interseccionalidad de los problemas) y de las personas en movilidad. Segundo, el liderazgo positivo y colaborativo en materia de movilidad humana debe ser impulsado por los países que se benefician en gran medida del trabajo de miles de personas migrantes. Lo vimos reflejado durante la pandemia del covid-19 que visibilizó el aporte de miles de trabajadoras migrantes en la economía de cuidados, cuyos aportes en el sector de la salud y doméstico no han sido visibilizados ni reconocidos apropiadamente en las llamadas “comunidades de acogida”<sup>38</sup>.

Tercero, existen retos institucionales y de índole política que se reflejan muchas veces en políticas ineficientes y discrecionales en materia de movilidad humana. Resulta imperativo contar con un enfoque sensible al género, con mejor información (datos desagregados por género) e indicadores de equidad que informen la formulación de políticas inclusivas que se gestionen desde el gobierno con el apoyo de la sociedad civil y que aseguren el no ahondar la brecha de género y la discriminación hacia las mujeres y otros individuos en movimiento.

Finalmente, el reducir las experiencias migratorias y su complejidad a una taxonomía migratoria puede ser conveniente para reglamentar y

38. Organización Mundial de la Salud, *La Brecha Salarial de Género en el Sector de la Salud y Asistencial: un Análisis Mundial en Tiempos de Covid-19*, Ginebra, jul. 2022, disponible en: <http://tinyurl.com/2vtv2v3k>, acceso en: 18 jul. 2023.

producir políticas públicas y proveer servicios humanitarios, sin embargo, resulta muy complejo enmarcar bajo estos parámetros las experiencias humanas de movilidad, pues estas varían de acuerdo con el contexto, a los factores estructuras, a las redes transnacionales y las motivaciones personales y comunitarias que tienen las personas en movimiento. En la actualidad, los flujos migratorios de carácter mixto que transitan por la mayoría de los corredores migratorios a escala global no corresponden a la rigidez conceptual y operativa con la que se pretende gestionar la movilidad humana actual. En este sentido, la integración de las perspectivas feministas al ámbito de la gobernanza de la movilidad humana aportará un mejor entendimiento y problematización de estos factores, categorías y enfoques y contribuirá a la formulación de políticas públicas más incluyentes y orientadas a la acción y protección de las personas en movimiento.

# And the rules will set you free: standard-setting and financing for development

ISABEL DE SAINT MALO<sup>1</sup> ■ MARCOS MANCINI<sup>2</sup> ■ MIGUEL VERZBOLOVSKIS<sup>3</sup>

## Introduction: recollections of a witness-practitioner

I vividly remember being present at the United Nations General Assembly (UNGA) Hall in 2015 – in my role as Panama’s vice-president and minister of Foreign Affairs – when the world adopted the Sustainable Development Goals (SDGs). It was a momentous achievement of multilateralism and the global agenda because it produced an inclusive framework to guide us towards development. Eight years later, however, the world’s institutional architecture has proven lackluster to the financing needs of the agenda. Governments and multilateral organizations are not enough for the task at hand.

The private sector has the resources and needs to be a stronger partner in development. Its role in the matter has undergone an evolution through the years, migrating from pure philanthropy to corporate social responsibility (CSR) to environmental, social and governance (ESG) and,

1. Trustee of the IFRS Foundation since January 2023, vice-president and minister of Foreign Affairs of Panama from 2014 to 2019, and currently senior advisor to the UNDP administrator.
2. Senior sustainable finance advisor at the UNDP since June 2020 and member of the IFRS Advisory Council since January 2023. Formerly he served as head of International Cooperation for the UNEP Inquiry and before that as head of Responsible Investment & Corporate Sustainability at Grupo Financiero Banorte, the second largest financial group in Mexico.
3. Member of the board of directors of Biomuseo, Panama’s biodiversity museum, advisor for Latin American & Caribbean Partnerships at the Global Centre for Climate Mobility since 2021, and Panama’s ambassador to Belgium and to the European Union in 2018 and 2019.

finally, to its understanding that sustainability is good for business. Corporations around the world are witnessing increased consumer loyalty when they incorporate sustainability and human rights values into their decision-making. They have also witnessed that transforming their business strategy around ESG is a worthy challenge, as it pays both reputational and financial dividends.

My personal experience after over thirty years of working for multilateralism, fifteen years with the United Nations Development Programme (UNDP) office in Panama, and five years as an independent consultant for governments, the private sector and multilaterals have convinced me that the role of the private sector is central to our goals. My role in government for five years – as an elected government authority and cabinet member – further convinced me of the need to strengthen the contribution of the private sector in the development agenda.

Today, as a member of the Board of Trustees of the International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS), I am confident that a resolute push for sustainability disclosure standards, spearheaded by the International Sustainability Standards Board (ISSB), can help generate an inflection point in the private sector's role in development and, consequently, in development financing. Investors worldwide have been urging for universal standards and the possibility of comparing reports as we have in accounting, where financial statements are comparable and anchored to a universal framework. Corporations need to be able to publish their sustainability reports according to standards that are similarly measurable, comparable, and universal.

One challenge looking forward is to weave and connect these standards with the SDGs and with financing for development. The private sector, as a major driver of ideas, innovation, and productivity, can be the SDGs' greatest ally. My conviction that this is part of the agenda going forward has prompted me to contribute this article and to invite two impressive professionals – Miguel Verzbolovskis and Marcos Mancini – to join me in the effort. Their knowledge and experience widen the scope of discussion, and I am deeply thankful to them for their support.

*Isabel de Saint Malo*

## The SDG standstill and the promise of standards

Eight years ago, world leaders set themselves the task of delivering, by 2030, the most comprehensive set of commitments for development yet devised. The 17 SDG then unveiled by the United Nations (UN) and nominally adopted by its member states seek to eradicate world poverty and hunger, ensure health and education, and advance gender equality, simultaneously creating robust, inclusive, economic growth within sustainable frameworks and strong institutions. Now at their midpoint and following more than two years of a global pandemic that slowed their progression, shrunk the fiscal space to finance them, and exposed inadequacies in the tools and political will needed for their implementation, the UN itself has recognized the problem. Its 2022 SDG progress chart laments the “deterioration of progress towards many targets” including tackling poverty and climate change, and urges “scaled-up and coordinated actions by all countries [...] to accelerate SDG implementation.”<sup>4</sup>

Each SDG is composed of a subset of targets, adding up to 36. Worldwide, eight of these have registered a deterioration, while eleven appear stuck. In Latin America and the Caribbean, the region of most concern to the authors of this piece, the problem appears particularly acute: eleven targets are classified as regressing, and ten are stagnant. Items such as per capita economic growth, achieving full employment, increasing industry’s share of GDP, and greater expenditure in scientific research and development have all experienced setbacks. Against this contraction, then, it is no surprise to find that those targets that are directly dependent on favorable economic figures to propel investment have also suffered: the coverage of protected marine biodiversity areas has stagnated, as have the conservation and restoration of ecosystems and the protection of endangered species, as well as ensuring sustainable consumption patterns. As

4. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Sustainable Development Goals Progress Chart 2022*, available at: <http://tinyurl.com/y8yvdc89>, accessed: July 23, 2023; *idem*, *The Sustainable Development Goals Report 2022*, New York, United Nations, 2022, available at: <http://tinyurl.com/bdctmj8a>, accessed: May 25, 2023.

for inequality reduction within countries, any tepid improvements have been dwarfed by a global increase in the problem, and the region still lags the rest of the world.<sup>5</sup> In other words, insufficient public resources have stymied societies' capacity or eagerness to advance toward implementation of the targets.

A sense of reckoning has therefore been spawned by the SDG midlife crisis, prompting some to call for the SDGs to be abandoned altogether, arguing that the economic systems relied on to fund them are inherently incapable of solving poverty and environmental degradation. In an open letter published in May 2022 at the start of a UN Summit on disaster risk reduction, a group of a hundred scholars, most of whom scientists, decried the "failure" to meet the SDGs as "an indication of a systemic problem." Instead, "enabling communities to become more resilient locally must become a central and cross-cutting principle for international cooperation."<sup>6</sup>

We believe there is a more constructive way forward. Jettisoning the SDGs would only deprive us of a unifying project at a time when combustible politics, populism, and the spread of disinformation threaten to exploit divisions and fuel antagonism. At the same time, it is true that the structures currently in place have fallen short of their obligations. A locally-adaptable "cross-cutting principle for international cooperation" must indeed be devised, even if no single policy contains all the answers.

The creation of the ISSB, under the aegis of the IFRS Foundation, was directly linked to the 2021 UN Climate Change Conference in Glasgow (COP26), in recognition of the foremost challenge of our generation. Its mission, to create a global baseline of sustainability and climate-related disclosures, sets forth a promising pathway.

The wording might sound arcane, but, if well implemented, it would prove a contribution for SDG financing and implementation as investors unlock resources owing to better corporate information. In June 2023, the

5. United Nations Development Programme (UNDP), "Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)." 2023, available at: <http://tinyurl.com/2xjcfxd8>, accessed: June 14, 2023.
6. William Rees *et al.*, *An Open Letter to the Global Platform for Disaster Risk Reduction*, May 23, 2022, available at: <http://tinyurl.com/n8b3ub2w>, accessed: May 25, 2023.

ISSB issued two sets of sustainability disclosure standards – s1, requiring companies to “disclose information about significant sustainability-related risks and opportunities,”<sup>7</sup> and s2, requiring “an entity to disclose information about climate-related risks and opportunities that could reasonably be expected to affect the entity’s cash flows, its access to finance or cost of capital over the short, medium or long term.”<sup>8</sup> s1 requires sustainability information to be disclosed at the same time as the financial statements, while s2 includes industry-specific climate disclosure requirements. Under both standards, companies are asked to provide metrics and targets regarding how they monitor sustainability- and climate-related risks, as well as their progress in each area.

## At stake are the stakeholders

Like other global catastrophes before it, the Covid-19 pandemic bequeathed its share of positive, potentially transformative, lessons amidst the heap of devastation it wrought. Among these is a growing notion that capitalism needs to be reformed to survive. Referred to commonly as *stakeholder capitalism*, and advocated by the likes of Klaus Schwab,<sup>9</sup> founder of the World Economic Forum (WEF), the idea is that economic engines, whether family-owned, publicly-listed or state-operated, should attenuate their laser-like focus on their shareholders and, instead, adopt a wider perspective.

In this conceptual shift, businesses would endeavor to act with a greater sense of communal empathy, if only because doing so would aid their own long-term continuity: by considering how their decisions impact the

7. IFRS Foundation, “IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information,” [n.d.], available at: <http://tinyurl.com/mu96eh77>, accessed: May 22, 2023.
8. *Idem*, “IFRS S2 Climate-related Disclosures,” [n.d.], available at: <http://tinyurl.com/52vwxxwek>, accessed: August 30, 2023.
9. Klaus Schwab, *Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet*, Hoboken, Wiley, 2021.

communities within which they operate, and looking beyond just quarterly or yearly results, a more inclusive approach would help dampen or avoid any negative impacts stemming from their activities and help them sustain and even increase their profits. In 2015, for instance, McKinsey estimated that gender parity could add as much as 11% in annual global economic growth by 2025. Meanwhile, in a 2022 paper, the International Labour Organization (ILO) cited some illuminating figures regarding diversity and inclusiveness in the workplace, among them their calculation that the exclusion of persons with disabilities from the labor force costs global gross domestic product (GDP) between 3% and 7%, and that racial and ethnic inequalities in employment and education have cost the United States (us) economy over 50 trillion dollars between 1990 and 2020.<sup>10</sup> And on a separate but related note, Uruguay has emerged as the top-performing Latin American economy, and fifth globally, in terms of energy sustainability. Since 2019, according to its main power utility company, renewables account for 98% of the country's energy grid, a remarkable turnaround achieved as the result of reforms set forth in 2007. McKinsey's Montevideo office attributes this success to Uruguay's "distinctive culture of consensus, in which changes are broadly agreed,"<sup>11</sup> in turn signaling a welcoming investment climate that favors a low-carbon economy.

The story told by these figures seems obvious and simple: broadening the scope of decision-making as policymakers or as business leaders has positive all-around effects. Not doing so not only harms the stakeholders left out, such as women, minority groups, or the range of ecosystems, but also harms the bottom line in the form of missed opportunities and even material consequences for businesses. Why, then, has the stakeholder approach to capitalism eluded us? History might offer answers. Like all problems that require a complex coordination mechanism among many

10. International Labour Organization (ILO), *Transforming Enterprises through Diversity and Inclusion*, Geneva, ILO, 2022, available at: <http://tinyurl.com/4zhs3wy2>, accessed: May 22, 2023.

11. McKinsey & Company, "New McKinsey Office in Uruguay Focuses on Sustainability and Growth for Clients," Oct. 5, 2022, available at: <http://tinyurl.com/yjr5t5yz>, accessed: May 28, 2023.

moving parts, a sense of crisis is often needed to spur it into action, as happened in the United States in the 1930s, in the wake of 1929 stock market crash and its ensuing turmoil. During the Great Depression, the United States Congress passed the Securities Act and the Securities Exchange Act, two foundational pieces of legislation that paved the way for standardized accounting and financial auditing practices throughout the world.<sup>12</sup> Financial auditing, of course, has roots dating back to the Middle Ages, but its application was haphazard, unorganized, and not subject to uniform rules. Today, it is virtually unthinkable for a tenable investment climate to thrive without standardized accounting and auditing practices governing the quality of the information put out by businesses.

Like the 1930s, the 2020s are an inflection point for world affairs. Back then, economic hardship demanded decisive government policy, including a regulatory financial framework to rebuild trust in markets. Ninety years later, a stalled development agenda calls for an equally decisive approach to problem-solving. In both cases, retooling the private sector to better serve the public needs is one of the keys to progress. By expanding the flow of standardized information that allows companies to be assessed and held accountable along a set of parameters, markets are better positioned to allocate resources to projects that serve a cross-section of stakeholders, injecting new momentum into that development agenda.

According to International Monetary Fund (IMF) and World Bank data, the private sector accounts for approximately 60% of global GDP,<sup>13</sup> of which 90% are small and medium enterprises (SMEs) providing 50% of worldwide employment.<sup>14</sup> The figures vary by country and region, but they point toward the same conclusion: without the partnership of private enterprise, governments are hamstrung. This applies particularly to objec-

12. Howard B. Levy, "History of the Auditing World, Part 1," *The CPA Journal*, Nov. 2020, available at: <http://tinyurl.com/ke33hfbx>, accessed: May 29, 2023.

13. International Monetary Fund (IMF), "IMF Survey: IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast," Nov. 27, 2013, available at: <http://tinyurl.com/3697395k>, accessed: May 24, 2023.

14. The World Bank, "Small and Medium Enterprises (SMEs) Finance," 2020, available at: <http://tinyurl.com/yh2wysz>, accessed: June 17, 2023.

tives as sweepingly ambitious as the SDGs. Herein lies the potential of the new ISSB sustainability disclosure standards: with enhanced requirements for mandated disclosures from private companies, markets will widen the availability of information that can be used by investors. Just as lenders and investors use traditional financial statements to assess the financial health of companies before funneling funds to them, companies will be increasingly assessed according to how exposed their operations are to sustainability and social risks. The new standards offer a clear pathway for the private sector to fulfill its enabling role for the SDGs.

In an article on the role of the private sector in infrastructure, World Bank economist Guangzhe Chen notes that private investors “are looking for bankable opportunities for investment in emerging markets” and that the challenge is “getting this money to move – with purpose.”<sup>15</sup> Chen observes that securing private sector commitments to “quality sustainable infrastructure” in developing countries is decisive to overcoming the crippling legacies of climate change, inflation, and food insecurity. Despite 2022 posting recoveries in Latin America and the Caribbean and other regions, investment levels are still not enough compared to before the pandemic. Vital to getting capital flowing are “strong institutions, compelling business environments, and innovative financing, including de-risking projects and providing guarantees to enhance investor confidence to mobilize private capital.”<sup>16</sup>

In other words, investments rely on sounder information, which is exactly what is provided by the enhanced disclosure standards. Because a commonly agreed-upon basis of mandatory information becomes embedded into market expectations, it is itself a form of institution-building. The greater the avenue of internationally disclosed metrics, the greater the ability of investors to integrate data into their financial decision-making that would otherwise have been unavailable or unreliable. Within IFRS S2 – the climate-related disclosures –, the volume 33 of appendix B is devoted

15. Guangzhe Chen, “Private Investment in Infrastructure: Where Are We Now?,” *World Bank Blogs*, May 16, 2023, available at: <http://tinyurl.com/yk9yt623>, accessed: May 28, 2023.

16. *Idem*.

entirely to engineering and construction services and includes no fewer than forty metrics for companies involved in design, consulting, and contracting in projects ranging from airports to water-treatment plants, to refineries, to hospitals and factories.<sup>17</sup> It is therefore reasonable to expect that whichever countries and regions are quicker to adopt the sustainability standards stand to benefit most from as-yet untapped capital flows that would finance vital infrastructure projects.

## Updating the development toolbox

UN secretary-general António Guterres has referred to a slew of shocks, such as the legacy of the pandemic, uneven economic growth, and inflationary pressures, that threaten the SDGs. “The impact of these compounding shocks on developing countries,” he warns, “is aggravated by an unfair global financial system that is short-term oriented and crisis-prone, and that further exacerbates inequalities.”<sup>18</sup> Jeffrey Sachs, the Columbia professor who serves as president of the Sustainable Solutions Network and has advised three UN secretaries-general, has also been a critic of SDG implementation, being quoted as saying that “the SDGs are the supreme test of politics” and questioning whether governments have the will to “devote a small fraction of the world’s wealth needed to end poverty and save the planet.”<sup>19</sup> In these assessments, it seems the future of the SDGs depends on an ill-suited financial system and on the fickleness of politics, whose cyclical vagaries preclude long-term rational planning.

Could the world advance along the SDGs without it being contingent on near-sighted political compromises? We think that an enhanced usage of sustainability disclosures generally, and ISSB standards specifically, pro-

17. IFRS Foundation, *IFRS S2 Climate-related Disclosures Appendix B Industry-based Disclosure Requirements (Draft)*, 2022, available at: <http://tinyurl.com/mr37yaba>, accessed: May 28, 2023.

18. United Nations (UN), *UN Secretary-General’s SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, 2023, available at: <http://tinyurl.com/rcvwe92h>, accessed: June 14, 2023.

19. UN SDG Advocates, “Jeffrey Sachs,” [n.d.], available at: <http://tinyurl.com/2xma6xvv>, accessed: May 25, 2023.

vide such an alternative. After all, compliance mechanisms in the private sector exist precisely to provide what political whims cannot: a measure of predictability on which counterparties can transact because they agree to observe and apply the same or similar rules across borders and cultures.

The *Sustainable Development Report 2022*, of which Sachs is a coauthor, correctly identifies a dearth in financing as the main obstacle facing the SDGs.<sup>20</sup> It cites studies conducted by the IMF and remarks by US Treasury secretary Janet Yellen that deem current efforts insufficient and call for a manifold increase in the scale of investments to “better mobilize private capital and fund global public goods”<sup>21</sup> in education, health care, and infrastructure. The funds are not lacking, they are simply underused. According to the report, global savings are approximately 27 trillion dollars per year, or 27% of world GDP. Meanwhile, the SDG financing gap for developing countries stands at between 4% to 8% of global savings, or between 1 trillion to 2 trillion dollars per year. To mobilize these untapped resources, they identify six priority areas: (1) increased domestic tax revenues; (2) increased sovereign borrowing from multilateral development banks; (3) increased sovereign borrowing from international private capital markets; (4) increased official development assistance, including through a global wealth tax on ultra-high-net worth individuals; (5) increased funding by private foundations and philanthropies; and (6) debt restructuring for heavily indebted countries.<sup>22</sup>

Each of the above is part of the necessary development toolkit, but is, in our view, only part of the solution, while also being politically challenging. Five of them assign the brunt of responsibility to governments and multilateral institutions, while the outlier – “funding by private foundations and philanthropies” – assigns a very limited scope of responsibility to the private sector’s role. We believe there should be an additional crucial priority area: promoting robust, comprehensive, data-intensive corporate com-

20. J. Sachs *et al.*, *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*, Cambridge (United Kingdom), Cambridge University Press, 2022, available at: <http://tinyurl.com/2p8u6yv2>, accessed: May 29, 2023.

21. *Idem*, p. 1.

22. *Idem*, p. 3.

pliance mechanisms aligned with the SDGs. Doing so would allow private capital markets to funnel investments directly to projects that prioritize sustainability. The rationale here is that while states are the main architects of policy, they are ineffective unless they act in lockstep with markets. The ISSB standards today, in a similar fashion to financial compliance since the 20<sup>th</sup> century, offer markets a sounder structure through which they can increase their financing for development without relying on the competing priorities of policymakers or the generosity of philanthropists.

In this respect, the 2023 edition of the *Financing for Sustainable Development Report* (FSDR), published by the UN, argues for a notable transformation in sustainability reporting. Despite its remarkable increase – 90% of S&P 500 companies published such disclosures in 2021 against 20% in 2011 – “enormous gaps” persist in the availability of information for companies, “which impedes efforts by financial institutions to align their lending portfolios with sustainable development targets.”<sup>23</sup> The problem, in a nutshell, is that sustainability reporting “is not yet treated with the same rigor as financial reporting,” allowing discretionary decision-making from entities on what and how to report, and little external auditing. If sustainability reporting therefore conformed to the same thoroughness and were subject to the same auditing practices as financial reporting, markets and policymakers would observe a rise in the quality of the data needed to make investments that align with the SDGs. Therein lies the promise of the ISSB standards which, according to the FSDR, have “the potential to create a common baseline for corporate sustainability disclosure [...] which can help to realize the necessary convergence of the many existing sustainability reporting frameworks.”<sup>24</sup>

To be fair, FSDR also points out what it deems as potential limitations to ISSB in its current form, the most important one being that a company only must report on sustainability risks as they impact its financial per-

23. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*, New York, United Nations, 2023, p. 70, available at: <http://tinyurl.com/3szcayrv>, accessed: June 18, 2023.

24. *Idem*, p. 71.

formance, and not the other way around: it need not report on how its activities “impact environmental and social matters.” It also cites the possibility that certain jurisdictions, such as the us Securities and Exchange Commission (SEC) and the European Commission (EC), continue to build sustainability reporting methods that are different from the ISSB. Rather than viewing these critiques as stumbling blocks, however, we find that they provide an even more compelling reason for ISSB standards to be adopted as widely as possible. After all, no single body of standards – in fact, no single institution that has withstood the test of time – can be claimed to be perfect. They are all subject to periodic reforms and corrections built upon empirical information rather than theory. This is certainly the case, for instance, of financial compliance mechanisms, which are enhanced in response to market and societal needs, and for which there are jurisdictional divergences.<sup>25</sup> During their application, the data produced by the ISSB disclosures will prove useful to investors and to the countries receiving those investments, while also showcasing areas for improvement.

The power of good data was perhaps best captured by Massachusetts Institute of Technology (MIT) professor and Nobel Prize-winner development economist Esther Duflo, who, in a 2010 interview for *The New Yorker*, stated that “what the data is going to be able to do – if there’s enough of it – is uncover, in the mess and the noise of the world, some lines of music that actually have harmony.”<sup>26</sup> She was referring to her work in poverty alleviation specifically, but the lesson applies more broadly as well.

As of publication of this essay, not enough time has elapsed to evaluate the impact of the ISSB standards, which have been in effect for less than three months, barely two years since they were conceived at the COP26 summit. Other standard-setting bodies, however, do offer an encouraging perspective. The International Organization for Standardization (ISO), was organized in 1946 and today operates in 168 countries, overseeing nearly

25. Christian Leuz, *Different Approaches to Corporate Reporting Regulation: How Jurisdictions Differ and Why*, Brussels, European Corporate Governance Institute (ECGI), May 2010, available at: <http://tinyurl.com/yjsjv9yee>, accessed: June 16, 2023.

26. Ian Parker, “The Poverty Lab,” *The New Yorker*, May 10, 2010, available at: <http://tinyurl.com/bmmt8dna>, accessed: June 16, 2023.

25 thousand standards that cover technology, management, and manufacturing. An ISO paper titled *Standards & Economic Growth* – a summary of studies conducted by ISO members in thirteen mostly developed economies – identifies a positive correlation between an increase in the stock of standards and increases in GDP growth and in labor productivity.<sup>27</sup> The studied periods vary per country, as well as the figures, but they point in the same direction. In 1950-2007, French GDP and labor productivity expanded, respectively, 23.8% and 27.1%. In Canada’s case, during 1981-2019, GDP grew 17.4% and labor productivity 38.4%. Three potential reasons are provided for these results:

- (1) “Standards are widely believed to serve an information dissemination function within an economy, making state-of-the-art knowledge equally available to everyone.”<sup>28</sup>
- (2) “Standards can reduce operational costs by establishing procedures that reduce expenses for repeated activities.”<sup>29</sup>
- (3) “Standards are thought to support innovation by establishing the playing field for technologies on which new products and services can be built.”<sup>30</sup>

These conclusions might be similarly applicable to the ISSB disclosures, given the innovations required to bring about sustainable approaches to infrastructure and other areas. The corollary is that not having those standards in place would generate an opportunity cost. Furthermore, because disclosures drive accountability, they can also induce better management practices. Former US SEC commissioner Allison Herren Lee observed that “when companies have to formulate disclosure on topics it can influence their treatment of them” begetting a culture of transparency that “creates

27. International Organization for Standardization (ISO), *Standards & Economic Growth: ISO Members’ Research on the Impact of Standards on Their National Economies*, Geneva, ISO, 2021, available at: <http://tinyurl.com/5n83e24a>, accessed: May 30, 2023.

28. *Idem*, p. 15.

29. *Idem, ibidem*.

30. *Idem*, p. 16.

external pressure from investors and others who can draw comparisons company to company.”<sup>31</sup>

Fortunately, the ISSB standards, like their equivalents in finance and management, build upon a rich body of precedent. The Sustainability Accounting Standards Board (SASB) was founded in 2011 and forged a decisive path in creating disclosure mechanisms for corporations’ ESG-related information across 77 industries. In 2022, it was merged with the IFRS Foundation. Similarly, the practice of reporting on CSR would not exist if not for the work of the Global Reporting Initiative (GRI), established in 1997. Meanwhile, in 2022, the European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) unveiled new versions of the European sustainability reporting standards with a stakeholder-minded bent, including climate change, marine resources, and workers in the value chain. On a corporate level, this aligns with the European Green Deal, whose ambition is to transition the European Union (EU) economy along a sustainable economic model to achieve climate neutrality by 2050. The overall thrust of these efforts is to fully integrate sustainability and climate reporting into the pool of transparency obligations.

## **ISSB in Latin America and the Caribbean**

As of 2023, Latin America and the Caribbean is largely composed of countries classified by the World Bank as *upper middle-income* – nineteen – with eight considered *high-income* and five *lower middle-income*. Based on the somewhat crude metric of per capita gross national income (GNI), these classifications matter because they determine access to official development assistance (ODA). Consequently, the realities of countries with vastly different economies, demographics, and needs can become obscured behind a single category. In Latin America and the Caribbean, where in-

31. Allison Herren Lee, “Diversity Matters, Disclosure Works, and the SEC Can Do More: Remarks at the Council of Institutional Investors Fall 2020 Conference,” Washington (DC), US Securities and Exchange Commission, Sept. 22, 2020, available at: <http://tinyurl.com/v5kzy9jm>, accessed: June 17, 2023.

come inequality often rivals that of *low-income* countries in Sub-Saharan Africa, graduation to a higher category involves a narrowing of the ODA window. Until the mid-1960s, both regions received comparable sums of assistance from donor countries, whereas in 2021 Sub-Saharan Africa received over five times as much as Latin America and the Caribbean.<sup>32</sup> To be clear, we are not calling for vast *proportional* increases in ODA to Latin America and the Caribbean. Rather, we are convinced that other, more sophisticated, avenues for development can and must be found, considering that, according to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), ODA figures in 2022 totaled 204 billion dollars,<sup>33</sup> a paltry amount compared to the 1 trillion to 2 trillion dollars yearly SDG financing gap identified by Jeffrey Sachs and his co-authors. This is equivalent to 0.36% of donors' combined GNI, falling short even of the UN's own target of 0.7% for ODA, which highlights the politically-fraught nature of shepherding the global development agenda.

We must therefore build durable, technically-based instruments that are resilient to political oscillations, as well as move beyond the reductionist use of single measures such as GNI and GDP. In recognizing the complexities intrinsic to sustainability and climate-related risks, whose mitigation is data-intensive, ISSB standards help transition the SDGs from the exclusive purview of policymakers and turn them into market-driven concerns. In this regard, Latin America and the Caribbean have ample opportunities before it, considering its relatively poor ESG performance: in 2020, 17.6% of Latin American companies evaluated by investment-research firm MSCI received a disappointing B-CCC rating in terms of ESG risk mitigation, compared to 4.7% for the rest of the world.<sup>34</sup> Moreover, ten years of data

32. The World Bank, "Net Official Development Assistance Received (Current us\$): Sub-Saharan Africa, Latin America & Caribbean," 2022, available at: <http://tinyurl.com/5fskshkj>, accessed: June 8, 2023.

33. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Official Development Assistance (ODA)," 2023, available at: <http://tinyurl.com/436s853c>, accessed: June 8, 2023.

34. Mario López-Alcalá and Juan Sampieri, "10 Years of ESG Performance: Latin America vs. Rest of World," *MSCI ESG Ratings*, 2020, available at: <http://tinyurl.com/2p8puhix>, accessed: May 23, 2023.

reveal volatility in Latin American ESG performance, as opposed to steady improvements elsewhere.

Of course, the whole notion of ESG performance, as it is currently evaluated by rating agencies such as MSCI, is often questioned as little more than *greenwashing*. Hans Taparia, an entrepreneur who teaches at New York University (NYU) Stern School of Business, calls it a “sham” that fails to measure the costs to society and to the environment of companies’ activities such as greenhouse-gas emissions.<sup>35</sup> Policymakers should step in, he contends, and enforce a more rigorous ESG ratings system that encompasses a farther reach of stakeholders. Along this line, the ISSB climate-related disclosure standard includes, for example, a framework for companies to disclose data related to its indirect, or Scope 3, emissions, meaning those resulting from their actions across the breadth of their supply chain, such as from outsourced activities. ISSB further provides guidance to help companies measure Scope 3 emissions and, crucially, would enable investors to understand the measurement methodology. As noted by Allison Herren Lee regarding diversity-related disclosure frameworks, leaving companies too much latitude to decide what to disclose “has led to spotty information that is not standardized, not consistent period to period, not comparable across companies, and not necessarily reliable.”<sup>36</sup> ISSB standards set out a conceivable course correction.

## Information expands the horizon

In September 2015, just as the UN was adopting the SDGs, Mark Carney, then governor of the Bank of England, delivered a prescient speech titled *Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability*.<sup>37</sup>

35. Hans Taparia, “One of the Hottest Trends in the World of Investing is a Sham,” *The New York Times*, Sept. 29, 2022, available at: <http://tinyurl.com/2k9evaf7>, accessed: June 14, 2023.

36. Allison Herren Lee, *op. cit.*, 2020.

37. Mark Carney, *Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability*, London, Lloyd’s of London, Sept. 29, 2015 (speech), available at: <http://tinyurl.com/c9pfvajn>, accessed: June 12, 2023.

Equally prescient was its venue – the headquarters of Lloyd’s of London – since insurance markets could not exist without good information. According to Carney, not enough resources are devoted to climate change mitigation because of the short-term nature of the cycles on which businesses, markets, governments, and technocratic authorities such as central banks operate, rendering the trial-and-error process of developing climate-worthy innovations expensive both financially and politically.

The problem persists in 2023, as noted by Policy Brief 6 of the UN secretary-general’s *Our Common Agenda* report, which states that there is a need to “address long-standing short-termism and volatility in financial markets” and that “stable markets encourage greater investment, while long-term investment in sustainability can play a stabilizing, countercyclical role.”<sup>38</sup>

Breaking the “tragedy of the horizon” therefore demands large-scale actions from entities with enough resources to exert leverage on markets in such a way that they enhance the appeal of sustainable investments or, at the very least, increase the cost of the status quo. One such example is provided by the European Investment Bank (EIB), the world’s largest multilateral lender, which in 2019 announced that within two years it would phase out support for fossil fuel-based projects.<sup>39</sup> Considering that it disbursed nearly 15 billion dollars in loans for such projects in the preceding five years, it was a controversial decision, drawing opposition from three of the EU’s member states.

Similarly telling is the evolution of the global market for green, social, sustainability, and sustainability-linked (GSSS) debt, for which demand has steadily increased over the last decade. According to the World Bank, whereas in 2012 8 billion dollars’ worth of such bonds were issued, in

38. United Nations, *Our Common Agenda Policy Brief 6: Reforms to the International Financial Architecture*, May 2023, available at: <http://tinyurl.com/4h2zerdx>, accessed: June 10, 2023.

39. European Investment Bank (EIB), “EIB Energy Lending Policy at a Glance,” [n.d.], available at: <http://tinyurl.com/4tntyza9>, accessed: June 13, 2023; Sam Fleming and Leslie Hook, “EIB to Phase out Lending to Fossil Fuel Projects by 2021,” *Financial Times*, Nov. 14, 2019, available at: <http://tinyurl.com/yc5s37dk>, accessed: June 13, 2023; Bankwatch Network, “World’s Largest Multilateral Bank Ends Fossil Fuels Financing,” Nov. 14, 2019, available at: <http://tinyurl.com/yth9t3n3>, accessed: June 13, 2023.

2021 they had surpassed 1.1 trillion dollars, nearly double the year before.<sup>40</sup> Within this category, the trend for emerging and developing markets mirrors that at the global level: 300 billion dollars in 2012 compared with 182 billion dollars in 2021, 32% of which is linked to nongovernmental issuers. As a proportion of the global bond market, green, social, and sustainability bonds (GSSB) issuances now account for over 10% of the total, up from 5% in 2019. It is certainly a small amount, but one whose upshot is a clear growth potential, if only the right policies and practices are put in place to allow it.

The International Finance Corporation (IFC) and Amundi, Europe's foremost asset manager, which joined forces in 2018 to create the world's largest green bond fund focused exclusively on emerging markets, have explicitly cited disclosure standards as a mechanism to increase the appeal of emerging market sustainable debt to foreign investment. In fact, their latest *Emerging Market Green Bonds Report* highlights the importance of the ISSB standards:

The development of these new standards is likely to have a beneficial effect on the global sustainable bond market, giving investors access to more homogenized information. For EMDE sustainable bond markets specifically, close alignment with new sustainability disclosure standards can increase their attractiveness to investors, thereby accelerating foreign capital inflows into these countries.<sup>41</sup>

At issue is not only increasing green finance and investments within countries but also promoting them in countries where they are not yet well-developed. Consider, for instance, that China accounts for nearly 70% of all the green debt issued among emerging and developing markets between 2012 and 2021. In the same period, Latin America and the

40. Farah Hussain, *Sovereign Green, Social and Sustainability Bonds: Unlocking the Potential for Emerging Markets and Developing Economies*, Washington (D.C.), The World Bank, Oct. 2022, available at: <http://tinyurl.com/2j3pnjxz>, accessed: June 14, 2023.

41. Amundi Asset Management and International Finance Corporation (IFC), *Emerging Market Green Bonds: Report 2021*, June 9, 2022, available at: <http://tinyurl.com/bdfzurs9>, accessed: June 14, 2023.

Caribbean issued less than 35 billion dollars in green bonds, which is less than the amounts raised *individually* by Canada, Spain, the United Kingdom, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, Italy, and Japan. Once the ISSB standards are adopted and normalized in the reporting landscape, with detailed metrics that are periodically disclosed and treated with the same rigor as are audited financial reports, we are confident that the quantity and quality of the information related to such projects can be improved and disseminated, helping increase both foreign and local investments in Latin America and the Caribbean and other regions.

Mark Carney himself dedicated considerable portions of his visionary 2015 remarks to the problem – and promise – of the availability of information in combating climate change, implying that providing reliable data increases the visibility of projects and the demand for them: “The right information allows skeptics and evangelists alike to back their convictions with their capital.”<sup>42</sup> It also helps policymakers, “who could learn from markets’ reactions and refine their stance, with better information allowing more informed reactions, and supporting better policy decisions including on targets and instruments.”<sup>43</sup> Carney also referenced the confusion created by the “surfeit of existing schemes and fragmented disclosures”<sup>44</sup> insisting that for disclosures to be effective, they must be consistent, comparable, reliable, clear, and efficient, thereby allowing investors to assess projects across all relevant industries and sectors based on trusted, intelligible data. Eight years after Carney’s speech, even if the actual situation remains unchanged, the horizon appears more encouraging.

The point here is that just having disclosure mechanisms in place is, by itself, no silver bullet. To work, they must be robust enough in terms of data quality and comparability, and clear enough for investors, so that they stand above Carney’s jumble of “fragmented disclosures,” and serve their purpose of scrutinizing projects so that markets can favor those that are sustainable and climate-worthy over those that are not. Because of the

42. Mark Carney, *op. cit.*, 2015, p. 13.

43. *Idem, ibidem.*

44. *Idem*, p. 14.

IFRS Foundation's presence in 168 countries and jurisdictions, the ISSB requirements are well-positioned to take root and, in their words, be able to widely "disclose information about a company's governance of sustainability-related risks and opportunities and its strategy for addressing them."<sup>45</sup>

## **Conclusion: the view of history**

None of what we have stated thus far is particularly original, nor is it meant to be. Our purpose here has simply been to argue, as persuasively and forcefully as we can, that the stalled state of the global development agenda can swiftly resume its course and that, as important as policy-making at the top of our national, regional, and international institutions has been and will continue to be for the implementation of that agenda, it is not the only available means at our disposal. In fact, our approach is rooted in our understanding of 20<sup>th</sup> century history, whose lessons confirm the hackneyed observation that crises can galvanize societies into action, revealing opportunities that had either not been considered or which were previously thought too costly. The Great Depression brought forth a change in the culture of financial compliance whose legacy remains intact and constantly evolving, systemically embedded in the workings of the marketplace. Similarly, *multilateralism*, such as we understand it today, with its plethora of global compacts and institutions, owes its existence to the devastation of the Second World War and its aftermath.

The climate crisis is different from the others in that it is not a past catastrophe, but a more amorphous one in continuous making, rendering alarm in some sectors and not enough in others. Therefore, the task before us is to find ways to make that sense of alarm work in favor of the development agenda as conceived through the SDGs. The vision is in place, but its execution must be accelerated, and the private sector is a strong engine to be a vital part of its achievement. For several years, and with varying

45. IFRS Foundation, "General Sustainability-related Disclosures," [n.d.], available at: <http://tinyurl.com/ycb52rut>, accessed: May 22, 2023.

degrees of commitment, large, medium, and small corporations have haphazardly adopted sustainable policies. The scarce ingredient toward a decisive leap is information, organized so that its quality is measurable and comparable, and its delivery is consistent. This mechanism has existed for decades with financial reporting. Now, the opportunity is upon us to expand the culture of compliance so that markets can assess sustainability-related performance across companies, industries, and borders. With the ISSB standards in effect, markets are substantially better placed to play a leading role in driving the SDGs. Just as proper irrigation methods deliver water economically and precisely, proper information delivers financial resources more effectively. Both improve the quality and quantity of their yields.

### **Postscript: toward a mission-driven governance structure**

In her 2021 treatise *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, the economist Mariana Mazzucato argues for a redesign of the state's role in society.<sup>46</sup> Instead of prioritizing cost-cutting and outsourcing innovation, policymakers should offer a far more decisive, galvanizing program. Although she focuses her critique mainly on the United States and the United Kingdom, whose ideological tenor has tended toward deriding the function of the public sector since the 1980s, the crucial lessons she draws apply elsewhere. In fact, they have a direct bearing on the present state of the global development agenda.

“Lessons of Apollo,” the determining chapter of her book, seeks to rekindle the spirit that dominated the United States space program in its early stages, a time when grand ambition prevailed over short-term cost containment. A key passage observes that “risk-taking and learning in government require working outside the usual silos, coordinating across policy fields and finding the synergies that turn the components of cooperation into a whole that is larger than the sum of its parts.” Furthermore,

46. Mariana Mazzucato, *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, New York, Harper Business, 2021.

Mazzucato refers to the so-called complexity paradox in the public arena: “the more complex policy issues are, the more compartmentalized policymaking becomes, fragmented into different and sometimes competing government departments and initiatives.”<sup>47</sup>

If the latter is true of a single national government, the problem becomes compounded at the global level. Our own professional experience confirms this – this is why we have collaborated on this piece. Despite our different career trajectories, we share a common outlook on the state of the development agenda. Agreeing on the SDGs was a signal accomplishment, but attaining them will elude us unless we can build a mission-driven governance structure. Here we share two additional individual perspectives and motivations on the subject.

## **Miguel Verbolovskis**

I never expected to witness the self-inflicted damage caused by disengaging from a governance structure, nor did I conceive of it like that at the time. In hindsight, serving as a foreign diplomat in Brussels in 2018-2019 afforded me a front-row seat to one of the greatest foreign policy blunders of this century: British exit (Brexit). This debacle has made me appreciate the ever-evolving system of rules and standards that is the EU, which, for all the scorn that is sometimes heaped at it from within and the internal political disputes it endures, is a wildly successful experiment in terms of the depth of cooperation accomplished between states which for centuries had swung between tenuous alliances and outright war. As a project of integration dating back to the 1950s, it has paid both economic and peace dividends. Since 2020, moreover, the EU has situated itself as the world’s leading power bloc for sustainability, unveiling its European Green Deal with aims to achieve climate neutrality by 2050. Amid all this, the United Kingdom’s decision to leave the EU, portrayed by its backers as an unshackling, an emphatic display of freedom, has landed it in a morass

47. *Idem*, p. 75.

of uncertainty from which it has yet to recover. The lesson here is that a disengagement from rules and standards breeds uncertainty, which clouds the future and exacts an economic toll in the present. This was confirmed by a member of the Bank of England's Monetary Policy Committee (MPC), who in February 2023 blamed Brexit for a lack of business investment growth since the 2016 referendum.<sup>48</sup> The Centre for Economic Performance (CEP) at the London School of Economics (LSE) further points to Brexit as causing a decline in EU-UK trade, mainly affecting small and medium-sized enterprises.<sup>49</sup>

My career in government has further taught me that successful missions depend on two essential factors: resources and organization. The world has ample resources – financial, technological, and human – to serve the objectives of its development agenda. Effectively organizing those resources is another matter.

Panama, my home country, provides opposite examples of this fact through the lens of its most important natural resource: water. Without it, the Panama Canal – where I worked for five years – could never have been viable, given the near-impossibility of excavating an 80-kilometer sea-level canal through mountainous terrain. The only other option – a system of locks – required harnessing the Chagres River to create what in the early 20<sup>th</sup> century was the world's largest artificial lake. From that point forward, preserving the watershed and its rainforest ecosystems has been as important to the Canal as serving the vessels that transit it. It has therefore generally been a sustainable, stakeholder-minded operation, long before either term became popular and long before the SDGs were ever devised.

The counterexample to the history of water management at the Canal is water management in the rest of Panama. Consider the following paradox: despite Panama being one of the wettest countries on Earth, a drought in 2023 prompted its government to declare a national emergen-

48. Matthew C. Klein, "The Bank of England's Jonathan Haskel on Inflation, Productivity, Brexit, and More," *The Overshoot*, Feb. 13, 2023, available at: <http://tinyurl.com/4pebu3by>, accessed: June 11, 2023.

49. Neil Kinnock, "Lessons from Seven Lean Years of Brexit," *LSE*, May 12, 2023, available at: <http://tinyurl.com/bxsr2h4b>, accessed: July 23, 2023.

cy. If such crises worsen or recur, the nation will face the dreaded question of how to ration the water supply between its population and the Canal, upon which the Panamanian economy depends. But it did not have to be this way: better planning would help us avoid such a stark choice. After all, Israel, one of the driest countries on Earth, with an annual rainfall rate equivalent to 16% of that of Panama, and a population twice as large and seven times as dense, has enough water to meet its domestic demand, support its world-leading agro-industrial sector, and export 100 million cubic meters per year to neighboring Jordan.

As I see it, the differentiating factor between water policy in Panama and Israel, or, for that matter, between the Panama Canal and the rest of the country, is one of resource organization. Since its foundation, Israeli society has adopted a stakeholder approach to managing its water supply. This involves considering communities, industries, and the environment, as well as constructing a culture of shared responsibility. Perhaps because of Israel's demographic and geographic challenges, water is valued, and hence priced, far more rigorously than it is in Panama. Israel's water utility company invests nearly nine times as Panama's in infrastructure maintenance and development, which accounts for the vast differences in waste figures: between 2018 and 2021, around 40% of Panama's distributed drinking water ended up as "unaccounted for," which means that it was either lost through leaks, or a deficit of appropriate measurement systems impeded the precise collection of data on it,<sup>50</sup> whereas Israel has famously pioneered the use of wastewater, of which it recycles nearly 90% and re-purposes for agricultural irrigation, including through drip technology.<sup>51</sup>

In my opinion, these examples are a microcosm of the choices faced in development policy. The current path is comparable to wasteful water

50. República de Panamá, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Dirección de Planificación, Departamento de Control de Gestión y Estadísticas, *Boletín Estadístico no. 35: Año: 2018-2021*, Panama City, April 2022, available at: <http://tinyurl.com/3tdvkxyt>, accessed: June 4, 2023.

51. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Israel's Sustainable Water Management Plans," Nov. 2022, available at: <http://tinyurl.com/4njvh3fv>, accessed: June 26, 2023.

management in a country with abundant resources but a deficient organization of them. Progress toward the SDGs has ground to a halt, and novel ways must be found to circumvent the limitations. Political gridlock and skepticism, strained public finances, and ineffectual policymaking are all akin to a drought. I believe the ISSB standards offer a decisive shift in resource organization. A more engaged private sector and civil society would result in a needed course correction, harnessing the ample resources of the market and directing them so that they serve a greater array of stakeholders, while also expanding the availability of metrics required to measure progress. A more informed market would also be a more vigilant one, ensuring more sustainable investments.

## **Marcos Mancini**

A lesson learned early in my career still resonates with me. I was working for a company tasked with overseeing the remediation of a waste-drilling mud containment pool. Armed with technical expertise in environmental management – focusing mostly on pollution and the technologies to remediate it – I advocated for a more efficient technology, only to realize that my analysis lacked financial considerations. It became apparent that I needed to expand my knowledge base to encompass both environmental management and business.

Keen on sustainable development, I began exploring master's programs abroad. The search led me to an enlightening article by Garry D. Brewer titled "The Sustainability Generation: Preparing Future Leaders," which posits that "[e]nvironmental problems present private-sector managers with challenges that differ from and go well beyond those typically encountered in 'ordinary' or 'run-of-the mill' business pursuits," and that "[t]he information required to grasp and manage environmental problems differs from and exceeds that generally required to run a business."<sup>52</sup> Brewer introduced me to the idea that markets are driven by short-term

52. Garry D. Brewer, "The Sustainability Generation: Preparing Future Leaders," *Human Ecol-*

information, and that long-term information – on risks, opportunities, and impacts – is needed for markets to be more aligned with society’s – and not just shareholders’ – interests.

Thereafter I enrolled at the dual master of business administration (MBA) and master of science (MS) program at the University of Michigan’s Erb Institute for Global Sustainable Enterprise, which motivated me to work at the intersections of markets and sustainability. The chance arrived with Grupo Financiero Banorte, just as its new sustainability team was being built and the International Finance Corporation (IFC) had acquired a 5% equity stake to shore up investor confidence after the 2008 global financial crisis. The investment came with a condition: the group had to develop a sustainability strategy and implement a social and environmental risk management system for its corporate and SME banking divisions.

The introduction of the group’s sustainability strategy led to a major investor expanding its stake, a remarkable fact considering that this sort of strategy was still in its infancy: while efforts like the UN Environment Programme Finance Initiative (UNEPFI) had started in 1992 and UN Principles for Responsible Investment (UNPRI) held its first gathering in 2005, in 2009 UNPRI had only 323 signatories, a mere 6% of today’s 5,364 members.

At Banorte I had the opportunity to push the group’s understanding of how sustainability needed to be integrated into the business. The emergence and increased corporate adoption of different reporting standards definitely played a role, but they could have just become box-checking exercises had it not been for the support from the group’s senior leadership. With their help, and that of very active responsible investors, we managed to lead the implementation of sustainable finance practices to include the group in sustainability indices such as DJSI, STOXX Global Climate Change Leaders, VigeoEiris Euronext EM70, Bloomberg Gender-equality Index (GEI) and IPC Sustentable, achieving a 33% year-on-year growth on a responsible investor base. They understood the benefits that ESG risk-management practices and inclusion in sustainability indices brought to repu-

*ogy Review*, vol. 11, n. 3, pp. 271-274, 2004, (see p. 271), available at: <http://tinyurl.com/ycyhmbx>, accessed: Aug. 30, 2023.

tation and brand value, access to capital, investor attraction, diversification and retention, and improved risk management, to name a few.

My job at Banorte gave me the opportunity to serve as chair of the Sustainable Finance Committee at the Mexican Banking Association (ABM), where I led the adoption of the ABM's Sustainability Protocol by Mexico's twenty largest banks. Through it I also helped promote sustainable practices in other banking associations in Latin America, and started engaging with Mexico's financial regulators as the work of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) was gathering steam.

While thrilled with my job, deep down I knew that the current policies and regulations that guided the financial system weren't suited for the purpose of delivering a financial system for all, capable of financing the 2030 Agenda. My increasing interest in "greening the rules of the game" and questioning its fundamentals led me to join the UNEP Inquiry into the Design of a Sustainable Financial System. Its goal was to explore how the financial system could be reformed to better support sustainable development through policies, regulations, and market mechanisms.

My professional journey took me from working with high-emitting sector companies to improve their sustainability practices, to capital providers integrating sustainability considerations into financial decision-making, to developing countries' sustainable finance roadmaps aimed at rethinking the policies and regulations to align national financial systems with the goals of the 2030 Agenda. Currently I oversee UNDP's Sustainable Finance Hub policy work and engagement with sustainable finance standard-setters – e.g. ISSB, International Public Sector Accounting Standards (IPSASB), EFRAG, International Organization of Securities Commissions (IOSCO) etc. – and policy cooperation forums – e.g. Group of Seven (G7), Group of Twenty (G20), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) etc.

Throughout my career, I have witnessed firsthand the need for more precise, reliable, comparable, and decision-useful information in financial markets and its use by capital providers and allocators, as well as by companies themselves guiding their management, governance, and, ultimately, influencing their strategies. But data and the information derived from it are only good if they help inform management practices and help in the

transition to more sustainable business practices. As we look back almost 80 years since the Bretton Woods Conference and the establishment of our modern international financial architecture, we realize that a long road still lies ahead. Nevertheless, integrating sustainability data into decision-making processes will help drive sustainability in our markets and support the transition to a more sustainable future.

# World order in crisis: does the UN Security Council still matter?

BRUCE JONES<sup>1</sup>

In a world facing acute crisis in Europe, ongoing wars in Africa, and spiraling tensions in Asia, does the UN Security Council matter?

Russia's second, more expansive and more brutal, invasion of Ukraine in February 2022 has sparked an intense round of analysis and commentary about the state of international order. One strand of this commentary addresses the question of why it is that non-Western countries are reluctant to condemn Russia's invasion (a topic I have addressed elsewhere). Another has been to argue that the UN Security Council (UNSC) is irrelevant;<sup>2</sup> there was considerable sympathy for president Zelensky when he asked: "So where is the peace the United Nations was created to guarantee? It is obvious the key institution of the world simply cannot work effectively."<sup>3</sup>

1. Senior fellow of the Strobe Talbott Center for Security, Strategy and Technology in the Foreign Policy program at the Brookings Institution, serving as vice-president and director for the program from 2015 to 2020. Bruce Jones is also a consulting professor at the Freeman Spogli Institute at Stanford University. Formerly senior advisor to the United Nations (UN) secretary-general on UN reform and author of several books on international order including *Still Ours to Lead* (2014) and *To Rule the Waves* (2021).
2. "Ukraine, the UN and History's Greatest Broken Promise," BBC News, Apr. 9, 2022, available at: <https://tinyurl.com/2s683ssb>, accessed: July 19, 2023; Thalif Deen, "Ukraine – UNSC Irrelevance Exposed Yet Again," *The Citizen*, Feb. 27, 2022, available at: <https://tinyurl.com/2twad465>, accessed: July 19, 2023; Lilla Nóra Kiss and Monika Palotai, "Will Ukraine Save the UN from Irrelevance?," *The National Interest*, May 4, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4xuycwu9>, accessed: July 19, 2023; "Ukraine War Exposes Weaknesses of International System," *Civicus Lens*, Apr. 6, 2022, available at: <https://tinyurl.com/3fjk78t7>, accessed: July 19, 2023.
3. Jakkie Cilliers, "Zelensky's Adapt or Die Message Should Spur Security Council Reform,"

And a third has been to argue – rather unrealistically – for Russia’s removal from the Council;<sup>4</sup> two us congressmen even introduced a bill calling on us secretary of State Blinken to do just that.<sup>5</sup>

While Zelensky’s sentiments are wholly understandable, the wider commentary is less convincing. Indeed, it’s triply flawed. When its emanating from Americans, first, one is tempted to note that the last time several American commentators called the UNSC irrelevant was when the Council actually did attempt, in its way, to stop a great power from launching an illegal (or, at the very least, a highly questionable and deeply unwise) war – the us invasion of Iraq. One is tempted to ask, second, why we heard no such cries from the West following the UNSC’s failure to prevent war in Ethiopia in 2021 – a war that has so far killed significantly more people than the war in Ukraine.<sup>6</sup> And third, the commentary neglects a recent history of the UN being more relevant to war *termination* than prevention. Given that we might, in the near future, be spending a great deal of diplomatic effort working towards war termination in Ukraine, it seems at

*Institute for Security Studies*, Apr. 14, 2022, available at: <https://tinyurl.com/yfy2ba9u>, accessed: July 19, 2023.

4. Jack Detsch and Robbie Gramer, “Helsinki Commission Recommends Kicking Russia Off UN Security Council,” *FP*, Oct. 13, 2022, available at: <https://tinyurl.com/43jsrt7s>, accessed: July 19, 2023; Thomas D. Grant, “Expelling Russia from the UN Security Council – A How-to Guide,” *Cepa*, Sept. 26, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4dekcp3y>, accessed: July 19, 2023; Ariel Cohen and Vladislav Inozemtsev, “How to Expel Russia from the UN,” *The Hill*, Nov. 3, 2022, available at: <https://tinyurl.com/ywfjev6k>, accessed: July 19, 2023; Thomas D. Grant, “Removing Russia from the Security Council: Part One,” *Opinio Juris*, Oct. 18, 2022, available at: <https://tinyurl.com/2efpr6mp>, accessed: July 19, 2023; Alona Shkrum, Dmytro Natalukha and Lesia Vasylenko, “Russia Doesn’t Belong in the United Nations,” *Time*, Feb. 23, 2023, available at: <https://tinyurl.com/29b6w9p4>, accessed: July 19, 2023.
5. “Congressmen Cohen and Wilson Introduce Resolution to Remove Russia from the United Nations Security Council,” *Congressman Steve Cohen*, Dec. 14, 2022, available at: <https://tinyurl.com/y3d8nh2z>, accessed: July 19, 2023.
6. José Naranjo, “Ethiopia’s Forgotten War is the Deadliest of the 21st Century, with Around 600,000 Civilian Deaths,” *El País*, Jan. 27, 2023, available at: <https://tinyurl.com/ysnys68v>, accessed: July 19, 2023.

least premature and at most downright unwise to seek to marginalize or delegitimize the UN just when it might be useful.<sup>7</sup>

In all of this, there are strong echoes of the way the UN is commonly referred to in analysis of the Cold War. There, the frequent reference is to the way in which both the United States and the Soviet Union frequently vetoed proposed UN actions, rendering the body irrelevant to great power crisis management.

The thing is: that analysis, too, is flawed, for a closer read of history shows something quite different. It shows that at crucial points of the Cold War, when regional wars or direct tensions threatened to get out of control, the key powers often turned precisely to the UN – to their own negotiations in the UN Security Council, or to the secretary-general (UNSG) – to help avoid escalation. Far from acting alone, of course, the UNSC was in fact an important guardrail against great power crisis during the long, dangerous Cold War.

As the Cold War faded, the UN's scope of activities grew enormously – but ironically, as the UN took on an ever-wider suite of conflict management roles, and stumbled badly in its early post-Cold War operations in Bosnia and Somalia, the perception of the UN as a body useful for managing strategic crises diminished. In the domain of security policy, the UN came to be understood primarily through the lens of its response to internal conflicts in weak states and in humanitarian crises.

That role remains important in terms of human security. But as the world's top military and economic powers revert to more tense and more militarized relations, it is worth asking whether we might see a return to a use of the UN by the powers as an instrument in their own diplomacy for crisis management and de-escalation.

The basic conditions in which we should assess the potential for the UN to contribute to international security are these: the outbreak of war in Europe, with Russia's invasion of Ukraine in full violation of Article 11a

7. In this, leaving to one side the question of the utility of the UN secretary-general and his senior lieutenants in the negotiation of the Black Sea grain deal, together with Turkish president Erdogan; a deal which has saved tens of millions of lives and livelihoods.

of the UN Charter; major tensions between the United States and China and “persistent competition” between them;<sup>8</sup> tensions between the US, Europe and Russia well beyond the borders of Ukraine;<sup>9</sup> and the redeployment of American firepower away from the Middle East and towards the Western Pacific.<sup>10</sup> (In the later, there may be more positives than negatives: the large-scale deployment of American force into the Middle East has hardly been a source of peace and stability in world affairs.) If us-China-Russia-Europe tensions continue to mount, we might expect that this will block the use of and innovation at the UN, just as it has, unsurprisingly, led to blockage of the Council vis-à-vis the Ukraine war itself.

This essay, though, mines the history of great power negotiations and crisis management at and through the UN, during the Cold War, to highlight the latent function of the instrument as a tool for great power de-escalation. In its first decades of life, the UN played occasional but vital roles in containing the escalation of crises between the Soviets and the West – serving in effect as a vital guardrail in great power competition.

It also briefly scans more recent operations in strategically significant countries, to amplify awareness of the menu of diplomatic and operational arrangements available through the UN should the United States, China, Russia or other major powers find themselves in search of diplomatic instruments for de-escalation – a menu that the powers can wield themselves, or that middle powers and the UN can highlight in their own quiet diplomacy with Washington, Beijing and Moscow.

This moment of mounting geopolitical tensions is increasingly often referred to as a “new Cold War.” Elsewhere I have argued that this is a wholly unhelpful framing – the nature of economic ties between the West and China, and the shared exposure to global public goods/bads mean that we are operating in a system that bears little resemblance to that which

8. See, inter alia, Tom Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-first Century and the Future of American Power*, New Haven, Yale University Press, 2017.

9. Angela Stent, *Putin's World: Russia Against the West and with the Rest*, New York, Twelve, 2019.

10. Tamara Wittes and Mara Karlin, “America’s Middle East Purgatory: The Case for Doing Less,” *Foreign Affairs*, Jan.-Feb. 2019, available at: <https://tinyurl.com/5t42zvjc>, accessed: July 19, 2023.

held during the period of us-Soviet bipolarity. Nonetheless, it is a period of mounting and increasingly militarized tensions, which risk spilling into outright conflict. Managing that increasingly tense competition and avoiding outright conflict will be a central policy challenge in the coming decades, at the UN and beyond.

An additional note up front: during the Cold War, the structure of the UNSC matched the structure of power in world affairs; now, it does not. The absence of Japan, Germany and India from the Council may limit the manner in which it can be used as an instrument for arrangements between the world's major geopolitical contenders – though we have already seen creative arrangements used to incorporate such actors into UNSC actions. What's more, as us-China rivalry looks set to be at the core of geopolitical affairs, the fact that China and the us are two veto-wielding members of the UNSC means that some of the lessons from us-Soviet crisis management at the Council during the Cold War are salient.

## **The UN's evolving role in international peace and security**

Over the last three decades, governments in Europe, Asia, Latin America, and Africa have come to rely on the UN as an essential instrument in the management of transnational threats and internal conflicts. The United States, of course, has looked more to its own power and to the North Atlantic Treaty Organization (NATO); but even Washington has frequently made recourse to the UN Security Council, and encouraged or supported expansive efforts by the UN secretary-general to mitigate, mediate or manage internal and regional crises. One measure of the expansion of UN roles is that by the mid 2000s the UN had more than 120,000 troops and police officers deployed into crises worldwide, as well as tens of thousands of humanitarian workers.<sup>11</sup> Only the us had more armed personnel

11. Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 2007.

deployed to crises overseas, and many of them were deployed within UN arrangements.

The international conditions under which this occurred was American unipolarity – or, to use the evocative French phrase, “hyper-puissance.” What’s more, in the pre-9/11 period, American policy was oriented towards the extension of a multilateral order, both in the economic and in the security domains. It was a benign environment for the United States: outside of the us, only the major European states had substantial diplomatic weight in world affairs, and their military power was embedded in us-dominated NATO. While Russia retained its nuclear stockpile, it was profoundly degraded in its economic and diplomatic capacity, and China was yet to “rise.” There were occasional flare-ups in relations between the permanent members of the UNSC – in Bosnia; in Kosovo; over the E-3 incident; and over the implementation of the Iraq “no-fly” arrangements that followed the Gulf War. But in the main, the United States and the Western powers were able to shape international conflict and crisis management without sustained interference from non-Western powers.<sup>12</sup> Even in their own backyard: for example, when the us pushed to create UN missions in Tajikistan and Nepal, Moscow and Beijing complained, but did not veto UN action.

As relations between the world’s top military powers have reverted to greater tensions and a more militarized posture, the question arises as to whether the UNSC will be sidelined. Recently, Richard Gowan, a noted observer of the UN, highlighted that while to date the powers have not stymied UN operations in Africa, they have been reluctant to bring the UN into the management of major new crises outside that continent – notably so in the Ukrainian context, where proposals for a sizeable UN force

12. After 9/11, and in the fight around the Iraq War, the relationship between the us and the UN became more strained, as America chafed under the restrictions of other powers’ vetoes at the UNSC. At various points during the first term of president Bush Jr., Senate Republicans floated the idea of a full us break from the UN, an abrogation of the Treaty of San Francisco. It did not occur, however, and in its second term the Bush administration pivoted back to the UN, and oversaw the largest ever expansion of UN peacekeeping forces and UNSC mandates.

to help stabilize the contested space were ultimately rejected by the Russians, prior to their invasion; and in Syria, where initial P5 agreements on UN-facilitated conflict management arrangements faltered shortly after they were agreed.<sup>13</sup>

To be clear: if the United Nations does nothing for the next two decades other than help to sustain peaceful progress on the African continent, it will be a huge contribution to humanity and to international affairs; and whatever other policy the major powers might pursue, it is fervently to be hoped that they do not act in a manner which degrades the UN's capacity, increasingly in partnership with the African Union, to help countries in sub-Saharan Africa find a pathway to peace and eventual development (which, so far, they appear to be doing).

But as threats to international security mount and evolve, and tensions between the top powers rise, the broader question is this: can the UN play a broader role in the maintenance of international peace and security, helping to mitigate great power tensions?

## **Looking back – how the us used the UNSC during the Cold War**

One person who saw the UN as a tool for managing great power crisis was president Kennedy.

The Cuban Missile Crisis was, by most historical accounts, the most acute crisis of the Cold War, the closest we have yet come to a full-scale nuclear exchange, and thus the most dangerous moment yet faced by humanity.<sup>14</sup> In the American lore, it's commonly depicted as a moment of American resolve, and a case study in the vital importance of a willingness to risk the use of large-scale force as a means to ultimately deter war. American resolve was surely essential. But far less commonly recalled in

13. Richard Gowan, "The Risk of Great Power War is Rising. Is the UN Ready?," *World Politic Review*, Jan. 29, 2018, available at: <https://tinyurl.com/25hrmcr9>, accessed: July 19, 2023.

14. See, inter alia, Sheldon M. Stern, *The Week the World Stood Still: Inside the Secret Missile Crisis*, Stanford, Stanford University Press, 2005.

the recounting of the episode is that the Soviet turn-around and eventual withdrawal was accomplished not just through resolve, but also through diplomacy. And that the instrument of that diplomacy was the United Nations, in the person of secretary-general U Thant. Just as much as a case study in resolve, the crisis is also a case study in the vital importance of diplomatic instruments for crisis de-escalation.<sup>15</sup>

This essay is not the place for a full recounting of U Thant's role, but some essential elements from it are germane. His initial foray into the crisis came at the urging of a grouping of "neutral nations" – analogous in some respects to the role played by today's "middle powers". His initial moves were resisted by both the Soviets and the Americans. Recently released records from the period show that following a debate involving Dean Rusk, Adlai Stevenson and others, it was Kennedy himself who settled on the approach of working *with* U Thant rather than trying to keep him out of the process.<sup>16</sup> Kennedy subsequently worked closely with the secretary-general to shape his messages to the Soviets, the second of which helped to orchestrate the Soviet naval turnaround. Kennedy continued working with Thant to give Khrushchev a face-saving exit from the crisis. Kennedy would later acknowledge U Thant's role, saying of it that "U Thant has put the world deeply in his debt."<sup>17</sup>

Kennedy's collaboration with the UN secretary-general to handle this deep crisis with the Soviets was part of a pattern set early in the Cold War. Indeed, for the first three decades of the Cold War, the United States or other permanent members turned to the UN to deal with several of the most dangerous crises of the period. They are briefly recounted here.

*1947: First Arab-Israeli War – Mediation and observer missions.* The outbreak of war in the Middle East, literally within moments of the UN's recognition

15. Walter Dorn and Robert Pauk, "Unsung Mediator: U Thant and the Cuban Missile Crisis," *Diplomatic History*, Apr. 2009, available at: <https://tinyurl.com/yz3ajkh2>, accessed: July 19, 2023.

16. Bertrand Ramcharan, *Preventive Diplomacy at the UN*, Bloomington, Indiana University Press, 2008.

17. Walter Dorn and Robert Pauk, *op. cit.*, 2009.

of Israel as an independent state, saw its Arab neighbors deploy military forces against the newly established state. Fierce fighting ensued. As did diplomacy, centered around us-Soviet negotiations at the UNSC. These ultimately resulted in UN action, to wit the deployment of the first ever UN mediator, Count Folke Bernadotte of Sweden (technically, he was a joint envoy of the UN and the International Committee of the Red Cross). In turn, Bernadotte generated other innovations – the first ever deployment of UN police forces, to the contested Israeli territory, and the first ever deployment of UN monitoring forces, on the border between Israel and Jordan, Israel and Egypt, and Israel and Syria – forces still deployed to this day, under the overall aegis of the UN Truce Supervision Organization (UNTSO). All this eventually brought the fighting to a halt and allowed Israel to begin life as a new nation.<sup>18</sup>

*1948: The Berlin Blockade – “P3” diplomacy.* When, in 1948, the Soviet Union suddenly blockaded Berlin and cut off access to large parts of the city by the us, UK and French troops deployed there, it was the first major crisis of the newly described Cold War. Meeting in Paris, at the level of Foreign Ministers, the us, the UK and France sought to coordinate their response to the Soviets. After some discussion, it was the United States, under the lead of secretary of state Marshall and with the support of director of policy planning George Kennan, that proposed that the three Western powers (which we have come to refer to as the P3) should initiate direct diplomacy with the Soviets, but threaten, should it not succeed, to refer the issue to the UN for “neutral mediation” by the UN secretary-general, the neutral nations, and ultimate resolution in the UNSC.<sup>19</sup> France and Britain resisted the American initiative, but ultimately accepted the idea of referral to the UN. When the Soviets rejected the initial Western proposal, newly appointed ambassador to the UN Dean Rusk was given the job of formally referring the issue to the UNSC. Over the course of the subsequent year,

18. See Kati Marton, *A Death in Jerusalem*, New York, Pantheon, 1994.

19. Philip Jessup, “The Berlin Blockade and the Use of the United Nations,” *Foreign Affairs*, Oct. 1971, available at: <https://tinyurl.com/4fxnztrx>, accessed: July 19, 2023.

UNSC negotiations – held in Lake Success, NY – eventually resulted in the Soviets backing down and agreeing to large parts of the P3’s proposals for the management of Berlin.

*1950: Korean War – Multinational forces.* Confronting the first major act of aggression since the end of World War II – the Chinese and Soviet backed North Korean move on South Korea – was an early test of the UN arrangements. Here, the UN profited from an accident of history: the Soviet Union was temporarily boycotting the UN to protest the decision to award the UN seat to the Republic of China (Taiwan) instead of the People’s Republic. With no Soviet veto, the UNSC passed a resolution for creating the authorizing framework for the deployment of the United Nations Command to the Korean peninsula, comprised of forces from the US, the UK, Australia, Canada, France, Turkey, Ethiopia, and nine other nations, with the US comprising the bulk of the force.<sup>20</sup> Following the 1953 Armistice, the establishment of the Demilitarized Zone and the deployment of UN Command forces to that zone established the basic de-escalation and deterrence structures that remain in place to this day. (US forces on the peninsula continue to be dual-hatted as the leadership of UN Command.)

*1956: Suez Crisis – Interpositional peacekeeping forces.* The joint UK, France, Israel invasion of the Suez peninsula created a grave crisis, with Khrushchev threatening a nuclear response against Europe. The crisis was striking, too, for the degree of American anger against its putative European allies. American pressure on London and Paris to back down was the essential ingredient in de-escalation. The ultimate agreement to end hostilities, however, was brokered by Canadian diplomats at the UN, and resulted in the deployment of the first ever armed peacekeeping force by the organization, the UN Emergency Force (UNEF). The UN’s agreement to deploy a neutral buffer force created the conditions for the Israeli withdrawal past the canal.<sup>21</sup>

20. Bruce Cumings, *The Korean War: A History*, New York, Random House, 2011.

21. Neil Briscoe, *Britain and UN Peacekeeping, 1948-1967*, London, Palgrave MacMillan, 2003.

1960: *Katanga Crisis – Internal peacekeeping and transitional administration.* Today, we might not describe the outbreak of civil war and a succession move in central Africa as a strategic crisis. But in 1960, when Katangan rebels declared their intention to break away from Zaire and began military assaults on Zairian positions, there were two factors that amplified the salience of the crisis: it rapidly became a proxy struggle between the superpowers, with the Soviets backing the rebels and the us backing Kinshasa; and it was the first succession threat during the period of widespread decolonization, and threatened to create a chaotic precedent.<sup>22</sup> Having just developed the instrument of peacekeeping in the Suez context, the us and the Soviets once again agreed to the deployment of a UN neutral force: UN Operation in the Congo (UNOC). This was a large, powerful peacekeeping operation, with its own air force and over 20,000 troops deployed on the ground, and it was also the UN's first experiment with transitional administration arrangements – UNOC had a large administrative capacity, a contingent of teachers, health workers, and more. The result was the end of the secession crisis and the violence. (But an important additional note: the other result was the start of the Mobutu administration of Zaire, one of the most corrupt and rapacious of the entire Cold War.)

1973: *Yom Kippur War.* The outbreak of war in the Middle East in 1973 saw intense us and Soviet responses, both in terms of the American and Soviet airlifts of supplies to their respective allies, but also the consideration of deployment of troops by both superpowers. It was the risk of direct confrontation that led Kissinger to engage his Soviet counterpart through the UN Security Council, and once again Washington and Moscow agreed to the deployment of UN forces as a device to de-escalate the conflict.<sup>23</sup> They

See also Bruce Jones and Andrew Hart, “Keeping Middle East Peace?,” *International Peacekeeping*, February 2008.

22. Carole J. L. Collins, “The Cold War Comes to Africa: Cordier and the 1960 Congo Crisis,” *Journal of International Affairs*, summer 1993, available at: <https://tinyurl.com/2kc57n3f>, accessed: July 19, 2023.
23. Assaf Orion, “‘You Cannot Step into the Same River Twice’: The Disengagement of Forces Agreement on the Golan of 1974 and UNDOF of 2018,” Institute for National Security

bolstered the troop posture of UNTSO observers along the Egyptian, Lebanese and Jordanian borders with Israel, and added a new mission – the UN Disengagement Observer Force (UNDOF), which established a large buffer between the Syrian army and Israel on the vital Golan Heights.<sup>24</sup> (It remains in place to this day, though its functionality and operations were disrupted by the outbreak of civil war in Syria during the Arab Spring.)

The 1980s saw little of this kind of us-Soviet crisis management at the UN. President Reagan's appointment of Jeane Kirkpatrick to the position of UN ambassador kick-started a new kind of us approach to the UN: she withdrew the us from the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) (not for the last time); highlighted the issue of the budget and costs; and focused on the imbalance against the us in UN bodies like the UN General Assembly and the Human Rights Council. In his first term, Reagan employed the kind of anti-UN rhetoric that we have come to expect from Republican presidents. That being said, as some of his Republican successors have also done, Reagan adopted a more pro-UN stance in his second term, and ended up choosing the UN General Assembly as the stage from which he first signaled to the Soviets that he was prepared to begin engaging in diplomatic overtures – moves that eventually resulted in the Reykjavik Summit.

As the Cold War wound down, there was a surge in UN activity. Three actions warrant brief mention. First, UN mediators were deployed to help quell a mounting crisis between Turkey and Bulgaria – a regional conflict by one account, but also a potential conflict between a NATO member and a Warsaw Pact member, just as efforts were underway to bury the Cold War. Second, the Gulf War, which, like the Korean War, was of course fought

Studies, July 22, 2018, available at: <https://tinyurl.com/mudvsdh5>, accessed: Sept. 11, 2023. For the broader context, see William Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, Brookings Institution Press, 2005.

24. Some Israeli politicians, and their American friends, gain points for criticizing the UN for its anti-Israel bias, a real fact in the inclusive UN bodies. It is worth noting, though, that per the UN Security Council Israel is the only country in the world that has had every one of its borders patrolled or secured by a UN peacekeeping force.

under UN authority and formally as a UN force. The Gulf War was not only the second major UN act to reverse aggression, it also left a crucial legacy in the form of UNSC Resolution 661 – a resolution which, for the first time, acknowledged that *internal* crises could constitute a “threat to international peace and security.” It laid the legal and conceptual basis for the expansive role the UN would subsequently play in helping to reduce the surge in civil wars that accompanied the end of the Cold War. And the third was the role played by the UN in observing the South African elections and then in supporting the Truth and Reconciliation Commission: roles that both helped to bring an end to apartheid and set the stage for much of what the UN would do beyond narrowly described peacekeeping, in its civil war management roles in the post-Cold War period.

And then, famously, the Bush Sr. administration pushed for a major UN role in response to the civil war and humanitarian crisis in Somalia, and deployed substantial US forces alongside the UN mission. The eventual crisis and attacks on US and UN forces in Somalia would trigger the deep aversion to UN operations that came to characterize US attitudes to the UN for much of the subsequent period.

## **The post-Cold War and strategic crises**

Notwithstanding the new American aversion to the UN, UN mediation, peacekeeping, peacebuilding and humanitarian operations would of course go on to be deployed across dozens of conflicts in the post-Cold War era – all, obviously, with US tacit support. Many of these deployments were to internal crises, often in the context of weak states, many of them in sub-Saharan Africa. Although this was not all that the UN did during this period, many of the most visible UN missions and roles in the post-Cold War period were of this type – in Angola, Sudan, the Congo, Mozambique, Sierra Leone, and Rwanda –, and created an impression and a partial reality of the UN as in effect the world’s “regional” organization for Africa, or for weak states. In Western capitals, past experience of participating in UN peacekeeping operations faded from memory. Early post-Cold War

failures in Bosnia and Somalia led several Western nations to shy away from their earlier habit of placing troops in UN operations – creating a cycle of weaker troop contingents generating weaker performance, creating less political support in capitals with advanced militaries. Rather than being seen as an instrument through which to manage strategic crises, the UN came increasingly to be viewed as a tool for the management of peripheral conflicts. Many of the places where the UN was successful were countries that had little or no diplomatic influence and whose internal crises did not, in any meaningful sense of the term, threaten either international security or the international order.

This is an issue that has to be discussed with some delicacy. Every life is equal, and so every conflict is a priori equal in human terms – and a conflict that kills hundreds of thousands of people should be treated as a grave one wherever it occurs. From a human security perspective, to be sure, a crisis in the Central African Republic, or Burundi, or Sudan, or Haiti is as important as a crisis in Europe or North Asia. In these terms, the UN played a crucial role in the 1990s and the first part of the 2000s: by most accounts, UN mediation and peacekeeping was the critical variable in generating a major and sustained decline in both the number and severity of wars in the world – an 80% decline in major wars between 1992 and 2001.<sup>25</sup> (That contribution is often neglected, and has now been reversed with the onset of major new wars both in eastern Europe and in particular in the counter-revolution to the Arab Spring.)

But of course, in the brutal world of international relations, not all countries matter the same, and a crisis in central Africa is not likely to ripple out into wider international tensions in the same way that will one in the Middle East or East Asia. So, in thinking about what roles the UN and UNSC might play in a period of great power tensions, it matters less to understand the evolution of the UN's arrangements in cases of low strategic significance than in those of greater strategic import.

25. This argument is best developed in Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices After Civil War*, Princeton, Princeton University Press, 2008; and Charles T. Call, *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War Recurrence*, Washington (DC), Georgetown University Press, 2012.

During the post-Cold War period, these have been episodic and partial; but a brief mining of several episodes of UN or UN-backed crisis management in strategic or semi-strategic crises in the post-Cold War period can help extend the menu of arrangements we could be thinking about for the present situation. Few of them were outright successes, but they demonstrate a range of instruments and arrangements that the major powers can draw on – or be urged to draw on by middle powers – to help navigate escalating crises.

*Cambodia After the Peace Accords – Transitional authority operations.* Following the completion of the Paris Accords in 1991, the UNSC agreed to the deployment of a UN peacekeeping presence and transitional sovereignty arrangement in Cambodia. Similar in model to the UN operation in the Congo in the 1960s, the UN presence helped to stabilize Cambodia after the end of Cold War era hostilities.<sup>26</sup> (As in Congo, though, it also left in place a government whose human rights record was highly questionable.)

*Macedonian Crisis – Deployment of preventive forces.* In 1995, the crisis in the former Yugoslavia threatened to spill out into then-stable Macedonia. Following US diplomacy activity, the UNSC agreed to authorize the deployment of a border force designed to deter Serbian hostilities and prevent opening a new flank in the crisis – the UN Preventive Deployment in Macedonia (UNPREDEP).

*Indonesia–East Timor Crisis – Security Council missions and multinational forces.* Indonesia's military crackdown in East Timor following the results of the independence referendum was not initially viewed by the US as a crisis that warranted high-level attention. A British initiative to lead a UN Security Council visit to Timor – the first of its kind – generated huge media exposure to the scale of hostilities being undertaken by Indonesia, and the US changed course.<sup>27</sup> The US subsequently backed the authorization of an

26. Trevor Findlay, *Cambodia: The Legacy and Lessons of UNTAC*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1995.

27. Author's personal notes, UN Department of Peacekeeping Operations, fall 1999.

Australian-led multinational force under UN auspices, which was able to deploy 15,000 high-quality forces to the island within days, to quell the fighting. It later transitioned to a UN peacekeeping force, and a UN transitional authority operation.

*Kosovo – Multidimensional operations.* Following a G8 agreement at Rambouillet, the US agreed to halt NATO offensive operations, and the Russians agreed to pressure the Serb forces to halt military operations against the Kosovars. Talks returned to the UNSC, where it was agreed that NATO would deploy to Kosovo under a UN framework, and the UN would deploy a transitional authority operation, which had unique features: it had a “pillar” structure into which were placed the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the European Union (EU), the United Nations high commissioner for refugees (UNHCR), and UN Secretariat personnel and capacities, all under the overall authority of a UN special representative – all reporting to the UNSG and through it to the UNSC.<sup>28</sup>

*Israeli Withdrawal from Lebanon – Border verification.* Israel’s decision in 1999 to withdraw from Lebanon created an opportunity for conflict reduction, but also a potential new crisis. An early Israeli decision to retain a slice of Lebanese territory even after “withdrawal” threatened to provoke a serious Arab pushback. After exploratory talks, the US agreed to a UN proposal for UN verification of the line of withdrawal – what became known as the “Blue Line.”<sup>29</sup> This diplomatic/verification mission allowed for full Israeli withdrawal from Lebanon without crisis or casualties.

*Israel–Hezbollah War – Interpositional peacekeeping with a non-state armed group; naval peacekeeping.* Hezbollah missile strikes on Israel in 2006 provoked a large-scale Israeli military operation inside Lebanon, which in turn sparked

28. Author’s personal notes, Office of the UN Special Representative for the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), Pristina (Kosovo), June 1999.

29. Brendan O’Shea, “Lebanon’s ‘Blue Line’: A New International Border or Just Another Cease-fire Zone?,” *Studies in Conflict & Terrorism*, 2004, available at: <https://tinyurl.com/43r2uvs6>, accessed: Sept. 12, 2023; author’s personal notes, Jerusalem, summer 2000.

a major international diplomatic crisis. Italy convened a gathering of foreign ministers to search for solutions, during which secretary Condoleezza Rice floated the idea of a NATO-led force to stabilize southern Lebanon. The Arabs rejected the idea of a NATO force, and the us subsequently agreed to a UN stabilization force. This was deployed in and through the pre-existing (but hugely weaker) peacekeeping presence, the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). It had sufficient diplomatic weight and firepower in the form of French, German, Italian and Indian forces to deter Hezbollah attacks, and even to deter Israeli air attacks (having a substantial battery of anti-aircraft guns deployed along the Israel-Lebanon boundary). UNIFIL II eventually also developed the UN's first naval peacekeeping unit, initially led by Germany, later by Brazil – deploying several nations' naval forces under UN command to allow Israel to lift its quarantine of Lebanon, and then to patrol the contested maritime boundary.

*Afghanistan – Political framework for American/ NATO ground forces.* The us responded to the 9/11 attacks by invoking Article 51 of the UN Charter, and acting under its right to self-defense. In addition to the Afghan Northern Alliance, the us carried the lion's share of Operation Enduring Freedom, but was joined by fighting forces from the UK, Norway, Canada, Germany, Australia, and New Zealand. With the defeat of the Taliban came the question of the standing and disposition of us and us-allied forces in Afghanistan. The interjection of UN political mediation in the person of Lakhdar Brahimi led eventually to the Bonn Agreements, by which the new Afghan authorities, and Afghan opposition groups (though not the Taliban), jointly requested the us and NATO presence that followed – meaning the us forces were not operating as an occupying force and that they enjoyed a degree of legitimacy with large segments of the Afghan population. The UN also established a political mission which periodically played important roles, alongside the us Embassy and special representative, both in shepherding elections and eventually in helping to establish peace talks.

*Syrian Chemical Weapons – Chemical weapons inspection and removal.* Assad's use of chemical munitions against his own population looked briefly like

it would trigger an American military response. Putin intervened during the G20 session in Saint Petersburg to propose that the UN and the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) instead be tasked with dismantling the Syrian chemical weapons stockpile. The subsequent UN/OPCW Joint Investigative Mission did manage to remove 600 metric tons of deadly chemicals from Syria, most of which were destroyed by the US Navy, while the weapons components were removed from Syria by a joint Norwegian/Danish operation. Although the mission declared that they had cleared all known sites of chemical weaponry, subsequent attacks in 2017 and 2018 confirmed the mission had not in fact been able to entirely dismantle Syria's arsenal. However, experts assess that the UN/OPCW mission did destroy more than 90% of Syria's chemical weapon capacity.<sup>30</sup> (It is of course eminently arguable that Syria would now be in a better place had President Obama not backed down from deploying American force in response to the chemical crisis.)

*Ebola Outbreak in West Africa – Deployment of an emergency health operation.* Faced with warnings from the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) of up to 1,000,000 deaths from the West Africa Ebola outbreak, the US took the lead in generating a UN General Assembly resolution that has since been referred to as the “blank check” resolution, authorizing the UN secretary-general to take whatever steps he thought necessary to contain the disease. The UNSC adopted a parallel authorizing resolution – declaring that the Ebola outbreak constituted a “threat to international peace and security.” The secretary-general then established the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) – in effect, bringing the large logistical and organizational capabilities of the UN's peacekeeping apparatus into gear to support national and international health responses in West Africa. The US also sought and received UN backing to deploy 3,000 marines to bolster the effort (though in the end their role was minimal). The

30. Ian Anthony, “Strengthening Global Regimes: Addressing the Threat Posed by Chemical Weapons,” *SIPRI Policy Paper*, Nov. 2020, available at: <https://tinyurl.com/454hnrfn>, accessed: July 19, 2023.

delta between actual deaths from Ebola and projected realistic scenarios suggest that the response stands as a major success in global health security.

*Iran Nuclear Program – Sanction; inclusion of Germany.* Finally: no account of the UN in strategic crisis management would be complete without a discussion of the P5+1 process in Iran. The Iran nuclear file has been one of the most consequential for international politics, including great power relations, of the last decade. The launch of the process for negotiations by the permanent members of the UNSC plus Germany (P5+1) to negotiate the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), the imposition of UN sanctions, repeated UNSC negotiations and resolutions, and finally the adoption of UNSC Resolution 2231 (endorsing the JCPOA and creating the “snapback” mechanism) constitute perhaps the most important ongoing case of the leading powers using UN and UN-adjacent mechanisms to negotiate with one another while they simultaneously work to manage a regional threat. There are valid criticisms of the JCPOA, especially about the limits of its remit (i.e. the extent to which it does not constrain Iranian regional aggression) and the sunset provisions, but it is hard to see any evidence for an argument that the US would have concluded a better deal, or seen better implementation, had it negotiated bilaterally. The presence of Russia and China inside the negotiating tent limited their ability to object to sanctions resolutions in the Council (which they agreed to on three occasions), and the unity among the Western powers substantially increased the pressure on the Iranians. The use of an inside/outside mechanism to incorporate the Germans into what would otherwise have been a P5 mechanism added clout to the entire process.

Thus, over the course of the twenty-five years since the end of the Cold War, while engaging widely in weak states and humanitarian crises, the UN also played intermittent but significant roles in strategically significant crises. And throughout these cases, there have been useful innovations in UN instruments that could be germane in the face of new crises in the current geopolitical environment.

Of course, these innovations were not limited to the UN; adjacent bodies also play important roles. For example, much of what we know about nuclear missile tests, including in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), comes from monitoring sites maintained by the Comprehensive Test Ban Treaty Organization (CTBTO)<sup>31</sup> – and it is notable that, whereas the US has not signed the treaty, it provides nearly a majority of the personnel and funding for CTBTO, enabling the US to have American personnel engaged in the monitoring of nuclear testing in dozens of countries around the world that could never agree to host US monitors. Similarly, the International Atomic Energy Agency (IAEA) – with strong support from the US intelligence community – has maintained an active program of watching nuclear proliferation and generating international pressure on cheaters, with wide legitimacy and buy-in. (In a follow-on piece, I will examine in a similar way a wider suite of multilateral security institutions, to assess their utility and functionality on crisis and conflict management in the changing geopolitical and threat landscape.)

## Concepts and approaches

This review of cases, especially during the Cold War, but also in the years after, points to some relevant themes.

First, it is worth noting that in several of the most important examples it was the United States itself that initiated the use of the UN as a framework or instrument for conflict management. This is important to emphasize. In the post-Cold War era, with the UN's expansive roles in conflicts and crises that are secondary or tertiary to US interests, the UN Secretariat has taken on a correspondingly larger role in initiation, policy-setting, and management of its own operations. This has been good for civil war mitigation, but it has arguably been bad for UN relations with what is still the world's most important security power. Of course, at no point has

31. CTBTO Preparatory Commission, September 2017, "Nuclear Test: An Unusual Seismic Event," available at: <https://tinyurl.com/yc2hxyep>, accessed: Jan. 29, 2021.

the us been anything other than a highly influential actor within the UN framework – sometimes leading, sometimes behind the scenes. But the us exerting influence on UN operations and policies is still quite a different thing from the us – or China – using the UN as an instrument of its own diplomacy with peer competitors or rivals.

Second, notwithstanding the first point, it is also notable that some of the most important UN contributions came with *initial* opposition from both the us and the Soviets. When that opposition was sustained, the UN's role inevitably faded – for example, initial UN efforts to resolve the Falklands crisis faded, as have repeated UN efforts to insert themselves in India–Pakistan diplomacy. But a secretary-general, or his leading lieutenants, with the guts to risk push-back or even a rupture with one or other of the top powers was a necessary ingredient in vital crises – for example on the Korean peninsula, where Trygve Lie's stance against the Soviet/Chinese invasion cost him his job, but cemented his legacy.

Third, the UN was often buttressed and prodded towards an active crisis management role by the “neutral” powers (during the Cold War) or the “middle” powers (in the post-Cold War period). The logic for this is obvious – working semi-collectively through the UN, second tier powers could both add to their collective weight and shield themselves to some degree from retribution from DC, or from Beijing. Just as effective secretaries-general have had to balance judiciousness with courage, so will middle powers need to balance caution and risk-taking if they wish to see multilateral conflict management arrangements sustained.

With these ingredients, we could see the UN play several roles that will matter to geopolitical relations as well as to human security, in the coming period. This could involve limiting the damage in proxy wars; mounting monitoring and observation operations in conflict zones or along contested borders – including, importantly, maritime borders (perhaps we can envisage a naval peacekeeping force in some contested waters in the Western Pacific?); helping to “freeze” conflicts (not a noble aspiration for peace negotiations, but in some contexts vastly better than continued slaughter); creating frameworks within which the competing powers can align their conflict management efforts or at least reduce friction between

them; imposing sanctions; and, in rare cases, engaging in quiet diplomacy between the powers themselves.

It will not be easy to restore this sensibility of the UN as an instrument for creating guardrails in strategic crises. It is striking to look back, for example, at exchanges between the president and the State Department during the Berlin crisis: one reason that secretary Marshall decided to adopt the UN strategy was his fear that Congress “will not understand” if State did not make recourse to the highest international diplomatic body in the search for solutions; hard to imagine any version of today’s American Congress having this view! The us has also now long neglected the early practice of presidents of appointing a UN ambassador from the opposing political party, to help generate bipartisan support for its diplomacy – a practice that led to Dean Rusk’s influential tenure at the UN. Nor does the us any longer live up to Truman’s initial commitment to the UN to provide it with strategic airlift, gratis, a practice it maintained until the 1960s and then discontinued (with one recent exception, during the emergency operation in the Central African Republic in 2013, at the urging of then UN ambassador Samantha Power.)

Still, given that China and Russia maintain a strong focus on the UN and its role in international order, and given the paucity of regional security and conflict management mechanisms in Asia, we may find that, as the us and its core allies up the ante on deterrence in Asia, they also find an increasing need for diplomatic instruments. Neither the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), nor the Shanghai Cooperation Organization (SCO), nor the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), nor the ASEAN Regional Forum (ARF) will provide them. The challenge will be to reinvent the older sensibility of using the UN as an instrument for crisis management, in new theaters, with a new rival, in rapidly changing times. Whether the us comes to this conclusion, or Beijing does, remains to be seen. In the meantime, activist middle powers and the UN itself would do well to recall this older role, and to remind the top powers, in their own, quiet diplomacy, of the quite substantial menu of innovations and adaptations of the UN in recent decades and its potential contribution to crisis management in a new era of geopolitical tension.

# Governance, democracy, and feminism

FERNANDO BLASCO<sup>1</sup>

[...] *the blade of my weapon is hope.*<sup>2</sup>

## Introduction

“What’s in a name?” is the central question posed in act 2 of *Romeo and Juliet*, and the question is then answered in two verses: “That which we call a rose/ By any other word would smell as sweet.”<sup>3</sup> Far from meaning that words are irrelevant, Shakespeare is creating a strongly contrasting background for the brutal death that will fall upon the two lovers because of their names. Words matter is the message and that is why many of the best minds of the last two centuries have dedicated much effort to understanding how we frame our realities through words and language.

Prominent among them, Noam Chomsky has participated in the 2011 documentary *We Still Live Here (Âs Nutayuneân)*. The film focuses on the effort of the Wampanoag people to keeping their language alive. In the documentary, Chomsky observes: “A language is not just words. It’s a culture, a tradition, a unification of a community, a whole history that creates what a community is. It’s all embodied in a language.”<sup>4</sup>

1. Vice-president of the Council of the University for Peace (UPEACE).
2. Salman Rushdie, *Quichotte*, London, Vintage, 2020, p. 343.
3. William Shakespeare, *The Norton Shakespeare*, New York, W. W. Norton & Company, Inc., 1997, p. 891.
4. *We Still Live Here (Âs Nutayuneân)*, directed by Anne Makepeace, USA, Makepeace Productions, 2011, available at: <https://tinyurl.com/4spkcaam>, accessed: July 23, 2023.

This article focuses on the meaning attributed to the word *governance* as used in the English language. English, given its global prevalence and cultural proliferation, can safely be posited as the most influential language in the world, with a particular relevance when our intent is that of exploring the world's governance itself. In other words, if, as Noam Chomsky concludes, a language is a culture, by approaching this language we will be approaching the culture of English-speaking people around the world. It is important to consider however that, at this juncture in the 21<sup>st</sup> century, English speakers include not only those native to the English language but also those multitudes with different mother tongues who, through their involvement in the multilateral and diplomatic world, in the academy and sciences, in the international military relationships and alliances, in the international business world, and in a large proportion in the art world in general, including film, tv and streaming services, music, news and media services, but also social media, influencers, the video game industry, literature, as well as politicians and missionaries in general—people whose needs, curiosities and intent, prompt them to learn English to avail themselves of its value as cultural currency.

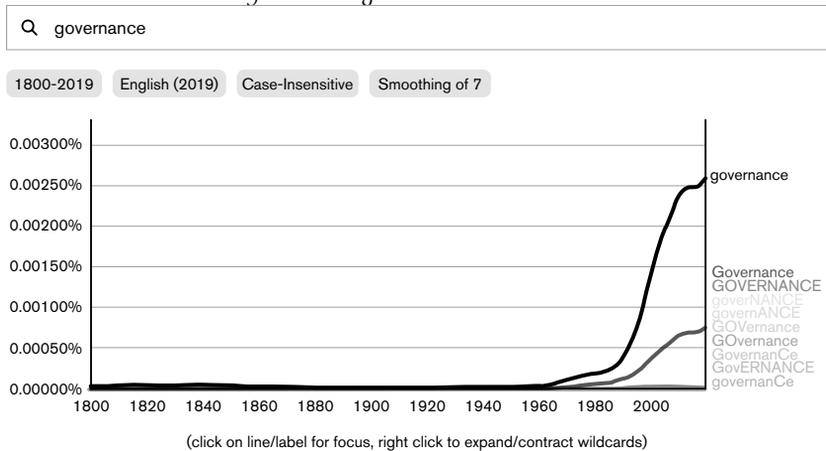
In the sense that a language encompasses a culture, a tradition, a community, and its history, and all of the people that are influenced by it and that influence it, we could consider that, in terms of the words that integrate it, a language is not necessarily defined by the sum of all the words that can be found in its dictionaries, but rather by the much smaller number of words that are actually used by most speakers at a particular time in its history. As many words become obsolete and fall into disuse, others gain surprising new life and relevance, or are adopted as important to express the culture and the thoughts – the very zeitgeist of the time. This is, of course, a natural consequence of language as explained by Noam Chomsky.

## **Governance**

What is, then, in this continuously flowing state of words, languages, and cultures, the history and the status of the word governance? Of course,

the word derives from the Greek (*kubernaein*) and it has been in use in the English language at least since the 16<sup>th</sup> century. In terms of the usage of the word, current technology allows us to quantify what would have previously been intuitions. So, the Ngram Viewer produced by Google Books lets us see the occurrence of a word in a large corpus of books in English (and also other languages) plotted on a time axis.<sup>5</sup>

GRAPH 1: Occurrence of the word *governance* between 1800 and 2018



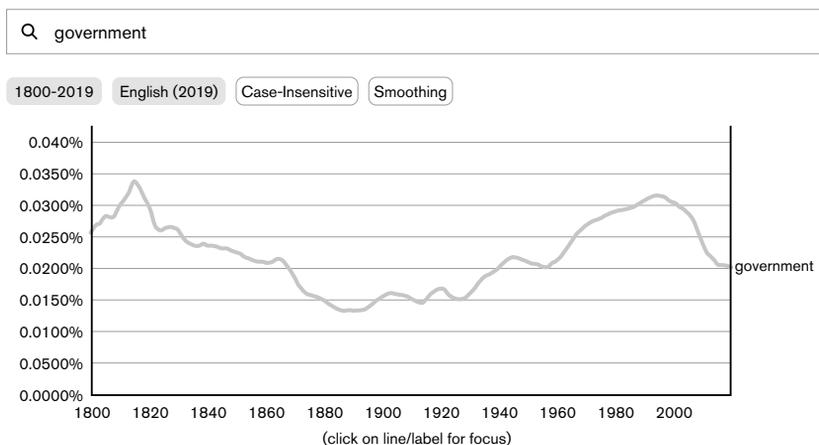
Source: Google Books Ngram Viewer, 2019.

From 1800 until 1960, the occurrence of *governance* has not surpassed 0.0000406543%, but by 1985 it reached 0.0002410551% (a 593% increase in 25 years), and by 2018 the occurrence peaked to 0.0025109347% (a 1,041% increase in 33 years).

As the word *government* derives from the same Greek word, it is interesting to see the occurrence of this etymologically related word during the same period<sup>6</sup> (Graph 2).

5. "Governance," *Google Books Ngram Viewer*, 2019, available at: <https://tinyurl.com/2sw2ahrt>, accessed: June 12, 2023.
6. "Government," *Google Books Ngram Viewer*, 2019, available at: <https://tinyurl.com/4dr3s5t7>, accessed: 12 June 2023.

GRAPH 2: Occurrence of the word *government* between 1800 and 2018



Source: Google Books NgramViewer, 2019.

As shown in graph 2, the occurrence of *government* has a much smaller range of variation. In the recent years, its occurrence has been in decline since 1993. This marked difference in the trend of occurrence of the two related words requires further analysis. Why is the word *governance* being used more frequently while the use of the word *government* declines? Let's start by their very meaning.

There are, of course, many definitions of the word *government*, but we may start by accepting that it signifies the system and institutions by which a group of people, within a defined territory, are ruled by another group, usually much smaller. The same word is also commonly used to designate the group of people who occupy the higher levels of the institutions of government, either elected officials or individuals who achieve such a position of power by other means. We will focus on *government* as system and institutions here, so in this article we will be referring to the first meaning.

Over the centuries, the manner in which governments have been designed, imposed or accepted has assumed different characteristics, since the initial authorities that organized the incipient agricultural societies, perhaps 10,000 years ago, to the institutions of the different modalities of democratic societies of today. We can only imagine how those Neo-

lithic authorities achieved their status, how produce was distributed and how land was appropriated. We know that government arrangements were disputed, and that violence erupted frequently either because of internal greed, conflict, and discontent or because of external envy of the wealth derived from agriculture. In his foreword to *Wayward Youth* by August Aichhorn, Sigmund Freud wrote: “In my youth, I accepted it as a byword that the three impossible professions are teaching, healing, and governing.”<sup>7</sup> Of course, Freud is using the word *healing* with a psychoanalytic connotation. It is then perhaps the case that these three professions become “impossible” in as much as they are understood as a means to impose: a set of cultural values through teaching, a doctor’s concept of sanity through healing, or a particular societal structure through governing. In this sense, as we will later address, I argue that the deeper democracy is fully embedded in a society the higher the chances for these three professions to become possible.

Societies have grown in complexity and wealth since those days of incipient agriculture, and, despite the many similar challenges that governments still face today, we have come to accept that human beings have positively evolved during the past 10,000 years and that our now almost universal acceptance of democracy (with all its imperfections and differentiated understandings) is a considerable and undeniable improvement. However, the increased occurrence of the word *governance* and the decline in the occurrence of the word *government* would seem to indicate that the second has become insufficient to explain how societies are or should be ruled. So, let’s consider what is meant by the word *governance*.

Undoubtedly, the increased use of *governance* fulfils a need and represents a new reality in society. If we follow Chomsky’s view that language is a culture, the fact that the sharp ascending slant of the usage of the word *governance* starts around the year 1985 suggests a profound change in paradigm happening in society at this historical point in time. In fact, the model proposed by Keynes, as exposed in his 1936 book *The General Theory of Employment, Interest and Money*, strongly influenced policymak-

7. August Aichhorn, *Wayward Youth*, New York, The Viking Press, 1935, p. v.

ing in most capitalist countries until the end of the 1970s. In the United States, the end of the Carter administration signaled the transition to a new model for society that maintains its prevalence until today. Starting in the 1980s, a significant change could be observed in the way government and its role were considered. The ideas fostered by neoliberal economists such as Friedrich Hayek, Milton Friedman, and Ludwig von Mises began to overthrow in practice the concepts that had led to the consolidation of the welfare state after the end of World War II in 1945.

They advanced positions in favor of a worldview strictly based on economic competition as the main driver of human behavior. Freedom and economic competition would create the “spontaneous order” needed in society. Governments needed to be minimized and their principal role would be promoting and ensuring free markets for almost every aspect of human activity. Hayek wrote in 1988:

The main point of my argument is, then, that the conflict between, on one hand, advocates of the spontaneous extended human order created by a competitive market, and on the other hand those who demand a deliberate arrangement of human interaction by central authority based on collective command over available resources is due to a factual error by the latter about how knowledge of these resources is and can be generated and utilized.<sup>8</sup>

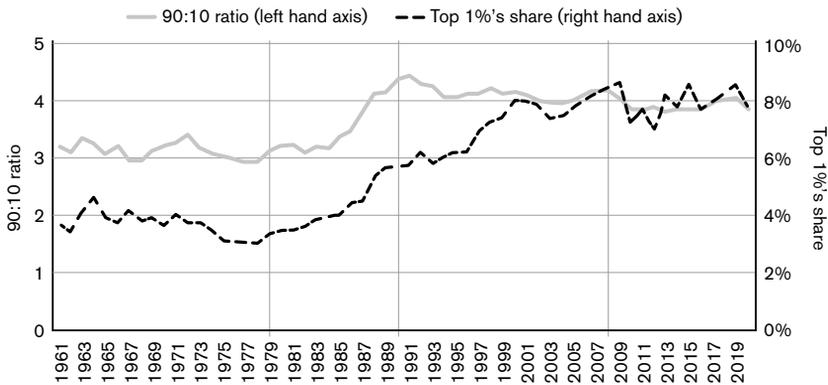
It is well known that these concepts were applied in their own countries and aggressively promoted and pursued globally beyond their borders by Margaret Thatcher, prime minister of the United Kingdom from May 4, 1979 through November 28, 1990, and Ronald Reagan, president of the United States from January 20, 1981 through January 20, 1989. In the signed typescript speech by Thatcher on F. A. Hayek on the receipt of the Internationaler Preis der Friedrich-August-von-Hayek-Stiftung, dated October 2003 and auctioned at Sotheby’s, one can read that Hayek “encourages us to have faith in the peaceful, subtle processes by which people co-operate in fulfilling their requirements under a rule of law; to rely on

8. Friedrich Hayek, *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, London, Routledge, 2013, p. 7.

an extended, spontaneous order; in short, to promote the system generally known as capitalism.”<sup>9</sup>

The results of the implementation of policies relying “on an extended, spontaneous order” in the UK can be seen in graph 3.

GRAPH 3: *Inequality in net income in the UK, 1961-2020*



Source: Mike Brewer and Thomas Wernham, “Income and Wealth Inequality Explained in 5 Charts,” *Institute for Fiscal Studies*, Nov. 9, 2022, available at: <https://tinyurl.com/4uhk46pu>, accessed: June 15, 2023.

As the graph in figure 3 shows, 1979 to 1990 were the years of the steep increase in inequality in the UK. In the USA, the implementation of similar policies by the Reagan administration produced similar results.<sup>10</sup>

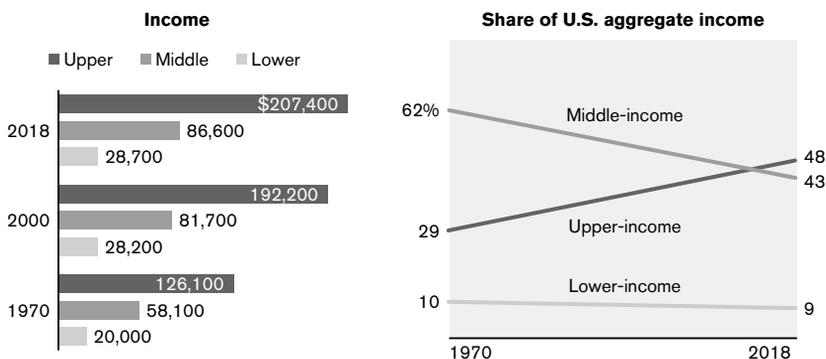
As governments weakened, those who benefited from the neoliberal model became more powerful and, naturally, wanted more participation in ruling societies. They achieved their goal in many countries through strongly influencing the drafting and passing of legislation, through financing the political campaigns of like-minded politicians, through centralizing and controlling the media, and, in general, leveraging the power and influence

9. The actual scanned document is available at: <https://tinyurl.com/3hnn3u9r>, accessed: June 12, 2023.
10. Juliana Menasce Horowitz, Ruth Igielnik, and Rakesh Kochhar, “Trends in Income and Wealth Inequality,” *Pew Research Center*, Jan. 9, 2020, available at: <https://tinyurl.com/3xap7nht>, accessed: June 15, 2023.

afforded by their accrued immense riches. In other countries, the implementation took a more direct style, as Thatcher, then prime minister of the United Kingdom, wrote to Hayek on February 17, 1982:

[...] in Britain with our democratic institutions and the need for a high degree of consent, some of the measures adopted in Chile are quite unacceptable. Our reform must be in line with our traditions and our Constitution. At times the process may seem painfully slow. But I am certain we shall achieve our reforms in our own way and in our time. Then they will endure.<sup>11</sup>

GRAPH 4: *The gaps in income between upper-income, middle-income, and lower-income households in the USA between 1970 and 2018*



Source: Juliana Menasce Horowitz, Ruth Igielnik, and Rakesh Kochhar, “Trends in Income and Wealth Inequality,” *Pew Research Center*, Jan. 9, 2020, available at: <https://tinyurl.com/3xap7nht>, accessed: June 15, 2023.

One of the many consequences of the new distribution of power between governments and economic actors was that, during the last thirty years, the United Nations, the most important international organization, created in 1945 in the aftermath of the Second World War, progressively lost its prominence as the forum to discuss and peacefully resolve world affairs. The United Nations, integrated today by its 193 member states, is

11. Margaret Thatcher Foundation, Document 117179, 1982, available at: <https://tinyurl.com/588anxbc>, accessed: June 13, 2023.

fully structured as a forum for government representatives. It is imbued with diplomatic culture, and its formalities and procedures, its strengths, and its limitations are those of the foreign policy arena. The Security Council, that could have the power to affect real life situations, through its polarization and paralysis has become practically non-functional, and, at the same time, important resolutions of the General Assembly, such as the 2030 Agenda, has become inert for lack of funding and commitment.

In accordance with the new structure of power, in particular the strong position of economic actors in the strongly globalized world, the important center for public discussion of world events has moved to the World Economic Forum (WEF), in particular to the annual WEF meeting in Davos. The secretary-generals of the United Nations are invited to participate in this event, and they regularly do so, but in the capacity of invited figure heads or personalities, not as conveners. The WEF presents itself as “the International Organization for Public-Private Cooperation. The Forum engages the foremost political, business, cultural, and other leaders of society to shape global, regional, and industry agendas.”<sup>12</sup>

So, the word *governance* names the governing system, actual or desired, that applies to a particular society or organization in which there are several sources of power within a model with no established or permanent hierarchy. The implied assumption when the word is applied to countries, regions or globally is that governance includes entities of power distinct from governments. Thus, governments are a part of the system of governance.

## **Democracy**

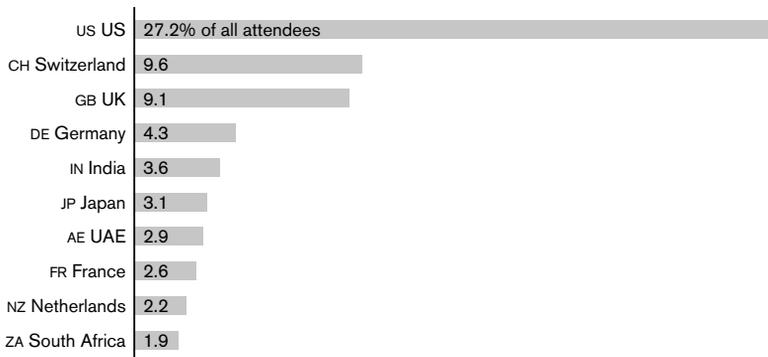
The WEF, with its annual conference in Davos, represents and, at the same time, stems from a society that is no longer governed by governments, and that requires a new governance. The WEF certainly calls for the participa-

12. World Economic Forum, “Our Mission,” 2023, available at: <https://tinyurl.com/52b3mu83>, accessed: June 14, 2023.

tion of different actors to address the key issues of the world. From this standpoint, the WEF could perhaps be considered a step forward towards a more inclusive form of governance. But a deeper look reveals that, if we aspire to a democratic form of governance, the WEF might not be the proper forum.

Attendance at the conference in Davos is by invitation only. This year’s representation by country, according to data published by *Quartz* – a New York-based online publication aimed at individuals in business –, was as shown in graph 5.

GRAPH 5: *Most-represented countries of Davos participants*



Source: Amanda Shendruk, “Here Are the Countries and Companies Dominating Davos,” *Quartz*, Jan. 15, 2023, available at: <https://tinyurl.com/yc8yvu2a>, accessed: June 4, 2023.

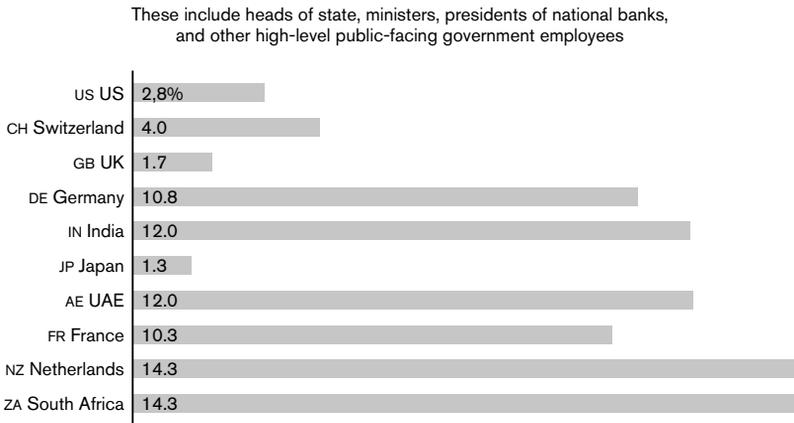
According to data from the WEF summarized by *Quartz*, country representation at Davos was heavily and hegemonically tilted towards large economic players: “Over 100 countries and regions are represented this year at Davos. With 703 people registered, Americans constitute 27% of all participants. All told, two-thirds of the attendees are from 10 nations.”<sup>13</sup>

Also very telling is the comparatively low ratio of what they call “public figures,” including “heads of state, ministers, presidents of national banks,

13. Amanda Shendruk, “Here Are the Countries and Companies Dominating Davos,” *Quartz*, Jan. 15, 2023, available at: <https://tinyurl.com/yc8yvu2a>, accessed: June 4, 2023.

and other high-level government employees.” The relatively small number of “public figures” could be considered to represent the distribution of power among the different sectors that participate in the conference.

GRAPH 6: *Portion of top country’s attendees that are public figures*



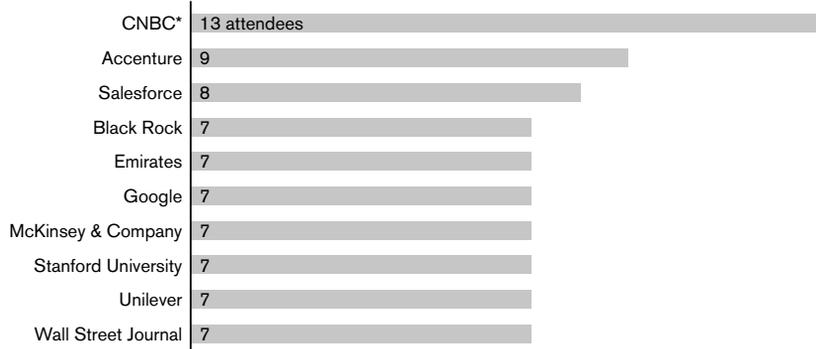
Source: Amanda Shendruk, “Here Are the Countries and Companies Dominating Davos,” *Quartz*, Jan. 15, 2023, available at: <https://tinyurl.com/yc8yvu2a>, accessed: June 4, 2023.

And, according to the data from *Quartz*,<sup>14</sup> 634 CEOs were to be present at Davos (graph 7).

It is evident that a great number of the most powerful actors in the international arena are represented in the conference. This strong representation confers a significant power to the conference, because it is highly plausible that the lives of the people of the world will be affected by the ideas, conclusions, and intentions that the attendees may draw from its deliberations. This group is invited to participate in this powerful event by a foundation that has a well-defined culture:

14. *Idem*.

GRAPH 7. Ten companies with the most representatives at Davos



Source: Amanda Shendruk, “Here Are the Countries and Companies Dominating Davos,” *Quartz*, Jan. 15, 2023, available at: <https://tinyurl.com/yc8yvu2a>, accessed: June 4, 2023.

Our activities are shaped by a unique institutional culture founded on the stakeholder theory, which asserts that an organization is accountable to all parts of society. The institution carefully blends and balances the best of many kinds of organizations, from both the public and private sectors, international organizations, and academic institutions.

We believe that progress happens by bringing together people from all walks of life who have the drive and the influence to make positive change.<sup>15</sup>

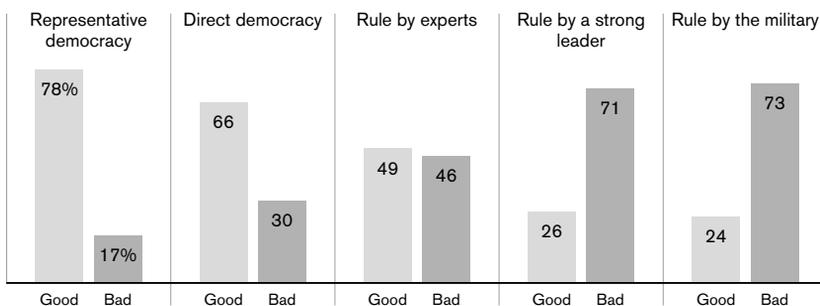
The previous text, from WEF’s mission statement, has many points of similarity to Hayek’s writings. While WEF strives to “shape global, regional and industry agendas,” it does not claim to be democratic in any sense. Their method consists in engaging “the foremost political, business, cultural and other leaders of society.”

So, as the WEF emerges as a model for a new style of governance, one that is open to sectors of power beyond governments, it is not and does not pretend to be a democratic model. However, as shown by the following data from surveys conducted by the Pew Research Center for its work *Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety*, in spite of recent crises,

15. World Economic Forum, *op. cit.*, 2023.

the big majority of the peoples of the world are not willing to abandon the search for a governance model that would uphold democratic principles.<sup>16</sup>

GRAPH 8. Support for different types of government



Source: Richard Wike and Janell Fetterolf, “Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety,” *Pew Research Center*, Dec. 7, 2021, available at: <https://tinyurl.com/yc2avk8u>, accessed: June 16, 2023.

The challenge consists in imagining a model of democracy that will renew hope and attract even larger groups. This is a challenge that thinkers of all walks of life must assume. We have believed too much in Otto von Bismarck’s dictum that “politics is the art of the possible.” There is a need to renew hope in striving for what, from where we stand, might seem impossible.

The first aspect of the democratic model for governance should be that it should not come as a finished-ready-to-use model. We should accept a model that will always be in construction, because people’s needs and goals evolve, and, if governance aspires to be the democratic system by which people’s needs and goals are approximated in the best possible manner, the system itself must be in a permanent state of being renewed. So, education for democracy cannot consist in the indoctrination to adhere to a system, but in the training in critical thinking.

16. Richard Wike and Janell Fetterolf, “Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety,” *Pew Research Center*, Dec. 7, 2021, available at: <https://tinyurl.com/yc2avk8u>, accessed: June 16, 2023.

The new model for governance must also focus on issues close to people's lives. This approach would not only be vested with improving lives, but also would hinder detrimental concepts – threats to the peace and security, acts of aggression, wars or other breaches of the peace that prevent people from living their lives at their full potential, discriminatory oppression and/or violations of human rights – to take hold, gain public support, or simply be tolerated and allowed to perdure and take hold. The implementation of this approach calls for a strong decentralization of decision making in public matters. It means that small communities should decide on the issues that affect them, using technology to increase direct democracy. It means acting locally. This process would reduce the power of professional politicians as well as the power of big economic actors and reduce the possibilities for corruption while increasing accountability.

This model necessitates social inclusion. Members of a community that live together should enjoy equal rights to participate in deciding about common opportunities and concerns. This concept, of course, includes people with different backgrounds, nationalities, ethnicities, religions, and social and economic status. In particular, it includes women, not only as a matter of human rights, but also from the standpoint of the fundamental and positive contributions that women bring on for society.

## **Feminism**

The hypothesis that we are advancing so far is that a governance system that responds to the current psychosocial and economic realities hit by inequality and exclusion needs to be democratic in maintaining flexibility as social needs and wants change; must enable citizens to directly participate in decision making to a very large extent; and, must be based on full inclusion of the members of each community. We recognize that this could be labeled as impossible, but the point is that practical ideas and their application – in other words, transformation – and the motivation needed to pursue this goal come from the consideration of concepts that

seem impossible in certain circumstances. One of the key purposes of a transformation is to create new circumstances.

The hypothesis that we will consider now is that achieving the goals of feminism – equal social, political, and economic rights for the sexes – is fundamental to advance in the direction of the type of social governance that we have described. The reasons are often expressed in different fora and from different perspectives. Research studies indicate that women show a greater tendency to be concerned about social well-being and affiliation, while men value wealth accumulation, earning fame, and admiration.<sup>17</sup> An interesting study, “Gender and Values” by Ann M. Beutel and Margaret Mooney Marini, reflects the same different orientation in women and men since adolescence (table 1).

A survey conducted by the Inter-Parliamentary Union states that “women demonstrate political leadership by working across party lines through parliamentary women’s caucuses – even in the most politically combative environments.”<sup>18</sup>

UN Women focuses on the role of women in achieving peace. The statement delivered by UN Women on May 29, 2023, affirms:

Women peacekeepers enhance the operational effectiveness of UN missions through building increased trust with the communities they serve, improving protection responses and addressing women’s specific needs in conflict and post-conflict settings.<sup>19</sup>

Studies confirm that women bring the possibility of a different manner to address issues of interest for the communities. In particular, they

17. Lovleen Berring, Santha Kumari, and Simerpreet Ahuja, “Personal Values, Gender Differences and Academic Preferences: An Experimental Investigation,” *International Journal of Applied Psychology*, vol. 5, pp. 130-140, 2015, available at: <https://tinyurl.com/mr492j5m>, accessed: June 16, 2023.

18. Julie Ballington, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2008, available at: <https://tinyurl.com/ybk7ps7x>, accessed: June 16, 2023.

19. UN Women, “Statement: Inclusive Peace Begins with Women,” May 29, 2023, available at: <https://tinyurl.com/3dd8prf9>, accessed: June 16, 2023.

TABLE 1. Gender and values: percentages of respondents agreeing or disagreeing with questions indicating values, by gender and year (us High School Seniors in 1977, 1982, 1987, and 1991)

Value indicator	1977		1982		1987		1991	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
<i>Compassion (From Form 5)</i>								
(1) I find it hard to be sympathetic toward starving people in foreign lands when there is so much trouble in our own country. (% disagree)	44.1 (1,531)	20.2 (1,483)	44.6 (1,760)	23.7 (1,731)	39.0 (1,638)	21.7 (1,592)	36.8 (1,238)	20.4 (1,279)
(2) Maybe some minority groups do get unfair treatment, but that's no business of mine. (% disagree)	53.0 (1,530)	34.0 (1,481)	47.9 (1,758)	29.3 (1,735)	45.7 (1,636)	33.9 (1,590)	53.7 (1,231)	33.5 (1,277)
(3) I get very upset when I see people treated unfairly. (% agree)	64.5 (1,529)	42.4 (1,487)	62.6 (1,763)	38.7 (1,735)	61.0 (1,639)	40.7 (1,588)	69.4 (1,238)	40.7 (1,274)
(4) I would agree to a good plan to help the poor even if it costs me money. (% agree)	30.7 (1,531)	17.1 (1,481)	26.5 (1,754)	17.2 (1,735)	28.8 (1,633)	17.8 (1,589)	32.0 (1,234)	18.3 (1,274)
(5) It's not really my problem if others are in trouble and need help. (% disagree)	53.0 (1,527)	33.7 (1,488)	46.3 (1,757)	31.3 (1,736)	47.4 (1,633)	30.6 (1,594)	49.6 (1,239)	30.8 (1,267)
<i>Materialism (From Form 2)</i>								
(1) In the us, we put too much emphasis on making profits and not enough on human well-being. (% agree)	30.9 (1,579)	26.3 (1,475)	26.1 (1,756)	25.8 (1,776)	24.2 (1,633)	20.7 (1,569)	30.9 (1,198)	26.8 (1,266)
(2) People are too much concerned with material things these days. (% agree)	50.6 (1,583)	35.1 (1,473)	46.5 (1,761)	35.1 (1,772)	45.1 (1,642)	36.3 (1,570)	50.9 (1,200)	40.7 (1,267)
(3) There is too much competition in this society. (% agree)	25.7 (1,460)	16.4 (1,308)	24.4 (1,648)	16.4 (1,611)	24.0 (1,545)	15.6 (1,422)	27.0 (1,159)	16.3 (1,200)
<i>Meaning (From Form 1)</i>								
Finding purpose and meaning in my life. (% extremely important)	71.5 (1,562)	53.2 (1,457)	71.3 (1,740)	50.6 (1,730)	63.3 (1,628)	47.9 (1,577)	64.3 (1,227)	50.5 (1,222)

Note: Numbers of cases are in parentheses. Source: Ann M. Beutel and Margaret Mooney Marini, "Gender and Values," *American Sociological Review*, vol. 60, n. 3, pp. 436-448, 1995 (see p. 441), available at: <https://tinyurl.com/yc2d5khr>, accessed: June 16, 2023.

tend to approach conflicting matters with a strong interest in long standing solutions that do not pivot on a win-lose approach. Table 1, with the results of the analysis conducted by Beutel and Marini, supports the following conclusions:

- (1) Women tend to be more sympathetic than men to people in need, regardless of their nationality or foreign status.
- (2) Women tend to be more concerned about unfair treatment to minority groups.
- (3) Women reflect stronger upset towards unfairness to others.
- (4) Women are more willing than men to agree to personal economic cost to help the poor.
- (5) Women tend to feel involved in the distress of others more than men.
- (6) Women show less interest in material benefits and more interest in meaningful lives than men.

It is also interesting that these traits remain over the period of analysis from 1977 through 1991.

## **Governance, democracy, and feminism**

The full participation of women in all areas of society, with their higher capacity to consider social needs and effectively address them, will open up the possibility to renew hope and to start considering new systems for democratic governance. Evidence supports the necessity for the good of humanity to rapidly achieve gender parity in the terms of feminism. The need is urgent and is clearly expressed in the 2030 Agenda. Nobody has the right to consider its aspirations unrealistic and relegate its goals to the realm of the impossible. It is everyone's responsibility to hope for a better society and to engage in finding ways to achieve it. Everyone needs to talk about the society we want and we need.

Once things are named, they cannot be ignored, they demand to be dealt with, they come to life. Discussions must concern our things, our

worries, our hopes. Not the political characters created by advertising agencies, characters we really know nothing about and who know nothing about us. Through giving names to our hopes we will develop and understand the democratic governance system based on feminism that we need.

Amanda Gorman, American poet and activist born in 1998, performed at the inauguration of Joe Biden on January 20, 2021. Two days later, talking to Jean-Christian Agid of *Global Geneva* journal, she said: “Words are everything and everywhere. They enable us to model the types of leadership and change we hope to see in our communities.”<sup>20</sup>

There’s a lot in a name.

20. Jean-Christian Agid, “Amanda Gorman: The Vital Power of Youth and Words,” *Global Geneva*, Jan. 22, 2021, available at: <https://tinyurl.com/3cjjv2sa>, accessed: June 17, 2023.

# A liquidação das políticas de segurança alimentar no Brasil: pobreza, desigualdade e feminização da fome

MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA<sup>1</sup>

*Nem todo o trigo do universo feito pão  
Acalmava esta fome antiga e multiplicada  
Fome de fome  
Fome de justiça  
Fome de equiparação  
Fome de pão!*

MÁRIO DE ANDRADE<sup>2</sup>

## Introdução

Desde a chegada dos portugueses, em 1500, o Brasil tem sido assolado periodicamente pela fome. O fenômeno foi recorrente durante todo o período colonial e permaneceu depois da Independência, chegando ao ápice na grande seca de 1876-1879, que devastou o Nordeste do país e produziu

1. Bacharel em história e direito pela Universidade de São Paulo (USP); mestre e doutora em história econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP); possui pós-doutorado em ciências sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (FFC-Unesp – *campus* de Marília, São Paulo); professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Eppen-Unifesp – *campus* de Osasco, São Paulo); professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da FFC-Unesp – *campus* de Marília; pesquisadora convidada da Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis da USP; coordenadora científica da Cátedra José Bonifácio do Centro Ibero-americano (CIB-Ciba) da USP.
2. Mário de Andrade, *Café*, 1942, disponível em: <https://tinyurl.com/5xmmhrty>, acesso em: 31 jul. 2023.

entre 500 mil e 1 milhão de mortos<sup>3</sup>. Repetiu-se no início da República, entre 1896 e 1900, quando novamente cerca de 1 milhão de pessoas pereceram<sup>4</sup>. Desde então, surtos de fome têm assolado o Brasil<sup>5</sup>, apesar de o país ter a quinta extensão territorial e a sétima maior população do mundo<sup>6</sup>, bem como imensos recursos naturais, que lhe permitem ser o principal exportador de alimentos<sup>7</sup> e ter se consolidado como o maior exportador líquido de produtos agropecuários do planeta<sup>8</sup>.

Esse quadro trágico só conheceu uma breve interrupção durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, em que medidas mais efetivas foram tomadas para enfrentar o flagelo. O resultado veio em 2014, quando o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) informou que o Brasil cumprira as metas de diminuir pela metade a parcela de sua população que padecia de fome, pois, segundo o documento, entre 2002 e 2013, o país reduziu em 82% a população em estado de subalimentação<sup>9</sup>. Saliente-se que essa vitória estava plenamente de acordo com a agenda da Organização das Nações

3. Mike Davis, *Holocaustos Coloniais*, Rio de Janeiro, Record, 2002, p. 17.
4. *Idem, ibidem*.
5. Sobre a história da fome no país, cf. *Histórias da Fome no Brasil*, direção: Camilo Tavares, Brasil, MPC Filmes/Instituto Cultura em Movimento, 2017 (52 min), disponível em: <https://tinyurl.com/4zk7uj2d>, acesso em: 31 jul. 2023.
6. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem 8 547 403 km<sup>2</sup>. Cf. Vitor Abdala, “Território do Brasil Cresce 72 km<sup>2</sup> com Recálculo de Fronteiras”, *Agência Brasil*, 29 mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/38fkxfry>, acesso em: 31 jul. 2023. No dia 28 de junho de 2023, o IBGE divulgou a resultado do Censo 2022, indicando que a população brasileira é de cerca de 203.062.512 pessoas. Cf. “População do Brasil passa de 203 milhões, mostra Censo 2022”, *Notícias Uol*, 28 jun. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2s4765av>, acesso em: 9 jul. 2023.
7. World Trade Organization (WTO), *World Trade Statistical Review: 2021*, Genebra, WTO, 2021, p. 69, disponível em: <https://tinyurl.com/3p8zu899>, acesso em: 31 jul. 2023.
8. Assis Moreira, “Brasil Amplia Liderança no Ranking Mundial de Superávits Agrícolas”, *Valor Econômico*, 29 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bdwsc6nz>, acesso em: 31 jul. 2023.
9. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: Fortalecimiento de un Entorno Favorable para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*, Roma, FAO, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/5y7ux6w4>, acesso em: 31 jul. 2023.

Unidas (ONU), que viria a ser elaborada em 2015 e na qual se afirmavam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030, entre os quais se destacava a eliminação da fome<sup>10</sup>.

Mas a reversão dessa conquista se deu rapidamente, a partir do governo de Michel Temer (2016-2018), com a implantação de uma pauta ultraneoliberal, que levou à piora de todos os indicadores sociais. E se agravou durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que conduziu o país a uma tragédia humanitária, com cerca de 700 mil mortos por covid-19, 33 milhões de pessoas passando fome, 125 milhões de indivíduos em estado de insegurança alimentar e a quase dizimação do povo indígena Yanomami, cumprindo uma promessa que fizera em um jantar com lideranças conservadoras nos Estados Unidos, logo que tomou posse.

Segundo as declarações do presidente:

O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. [...] Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz<sup>11</sup>.

No relatório *Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação de Segurança Alimentar no Brasil*, publicado na Working Paper Series da Food for Justice em 2021, são apontadas as transformações ocorridas nas políticas sociais, especialmente aquelas voltadas para a segurança alimentar, a partir de 2016.

10. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são dezessete, a saber: 1. erradicação da pobreza; 2. fome zero e agricultura sustentável; 3. saúde e bem-estar; 4. educação de qualidade; 5. igualdade de gênero; 6. água potável e saneamento; 7. energia limpa e acessível; 8. trabalho decente e crescimento econômico; 9. indústria, inovação e infraestrutura; 10. redução das desigualdades; 11. cidades e comunidades sustentáveis; 12. consumo e produção responsáveis; 13. ação contra a mudança global do clima; 14. vida na água; 15. vida terrestre; 16. paz, justiça e instituições eficazes; e 17. parcerias e meios de implementação. Cf. Organização das Nações Unidas (ONU), “Sobre o Nosso Trabalho para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil”, *Nações Unidas Brasil*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/3tcs6ufj>, acesso em: 31 jul. 2023.
11. “Nós Temos é que Desconstruir Muita Coisa, Diz Bolsonaro Durante Jantar”, *Valor Econômico*, 18 mar. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/385n62nr>, acesso em: 31 jul. 2023.

Este período é marcado por mudanças na agenda pública, baseadas na flexibilização e depreciação de direitos sociais consagrados [...] e no sistemático enfraquecimento de políticas e programas voltados à diminuição das desigualdades sociais [...], sob a justificativa da austeridade fiscal. A crise política também afetou a agenda da alimentação por meio do enfraquecimento da estrutura institucional e de importantes políticas de promoção da produção da agricultura familiar, que se expressa no fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e no baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>12</sup> e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>13 14</sup>.

Os efeitos dessas mudanças foram extremamente danosos no que diz respeito ao emprego, à renda, ao aumento da pobreza e, consequente-

12. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela lei n. 10696, de 2003. Os objetivos básicos são promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, por meio da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação. Destina-se a atender às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas amparadas pela rede de assistência social, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pelas redes pública e filantrópica de ensino. Além disso, o PAA tem também o objetivo de contribuir para a constituição de estoques públicos de alimentos. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/y34wd9cz>, acesso em: 30 dez. 2021. O PAA foi extinto pelo governo de Jair Bolsonaro, por meio da lei n. 14284, de 29 de dezembro de 2021, que criou o Programa Alimenta Brasil. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Programa Alimenta Brasil”, 18 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/36fufuwx>, acesso em: 31 jul. 2023.
13. O programa da merenda escolar, como é conhecido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos de todas as etapas da educação básica pública. Por meio dele, o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores para a cobertura de duzentos dias letivos, conforme o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino. A fiscalização compete aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAES), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria Geral da União (CGU) e ao Ministério Público (MP). Cf. Brasil, Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, “Sobre o PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar – O Que é?”, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/5983yks9>, acesso em: 31 jul. 2023.
14. Eryka Galindo *et al.*, *Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação da Segurança Alimentar no Brasil*, Berlim, Food for Justice, 2021 (Working Paper Series, n. 4), p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/ym64fa2v>, acesso em: 31 jul. 2023.

mente, às condições de segurança alimentar da população. Assim, retomar, ampliar e consolidar as políticas que permitiram a redução da pobreza e, conseqüentemente, a retirada do Brasil do mapa da fome é tarefa das mais urgentes.

Neste texto, procuraremos analisar os elementos que propiciaram a vitória contra a fome e as políticas, adotadas a partir de 2016, que levaram à reversão das condições existentes em 2014, conduzindo à situação atual, que condena cerca de 33 milhões de brasileiros a não ter condições de comer, mantém mais de 125 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar e faz das mulheres suas maiores vítimas, em um processo de feminização da fome. Além disso, procuraremos indicar também os elementos que mostram que esse desmonte, levado a cabo pelo governo Bolsonaro, foi um projeto de destruição e até mesmo de extermínio de parte da população brasileira. Por fim, buscamos apontar as dificuldades que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfrentará ao longo de seu terceiro governo, iniciado em 1º de janeiro de 2023, para retirar novamente o Brasil do mapa da fome e cumprir o segundo ODS, que prevê fome zero e agricultura sustentável.

## **A reversão das políticas de combate à fome a partir de 2016**

No relatório de 2014, a FAO apontou os fatores que permitiram que o Brasil saísse do mapa da fome<sup>15</sup>. Segundo a instituição, a vitória nessa luta deve ser atribuída a: (1) aumento da oferta de alimentos, permitindo que a disponibilidade de calorias para a população aumentasse 10% em dez anos; (2) elevação da renda dos mais pobres, baseada no aumento de 71,5% do salário mínimo<sup>16</sup> e na criação de 21 milhões de empregos; (3) programa

15. Brasil, Casa Civil, “Relatório Indica que Brasil Saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014”, 16 set. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yckkmmt5>, acesso em: 31 jul. 2023.

16. Em 2004, o governo Lula criou o Conselho Nacional do Salário Mínimo, com o objetivo de formular uma política para sua valorização. As normas estabelecidas entraram em vigor em 2007 e previam repasse da inflação do período entre as correções, aumento real pela variação do produto interno bruto (PIB) e antecipação da data-base de revisão para janeiro.

Bolsa Família<sup>17</sup>, que passou a beneficiar 14 milhões de famílias; (4) programa da merenda escolar, que proporcionou refeições para 43 milhões de crianças e jovens; (5) recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>18</sup>; (6) estabelecimento de prioridades políticas e orçamentárias em relação às necessidades; e (7) fortalecimento da agricultura familiar mediante créditos e compras públicas<sup>19</sup>.

Conforme destacado anteriormente, o desmonte das políticas voltadas para o aumento do emprego e da renda da população e, consequentemen-

Em 2012, a política de valorização do salário mínimo foi consolidada pela lei n. 12 382, fixando como critério para aumento a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior mais a variação do PIB dos dois anos precedentes. Cf. Arthur Welle, Juliane Furno e Pedro Paulo Zahluth Bastos, “O Poder de Compra do Salário Mínimo: Dos Governos Lula a Bolsonaro”, *Cecon*, out. 2022, nota 18.

17. O Bolsa Família é um programa destinado ao combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Possui como eixos principais complemento de renda e garantia de direitos, por meio de condicionalidades que permitem acesso à educação, à saúde e à assistência social, proporcionando melhores oportunidades de inclusão social a futuras gerações. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Bolsa Família: O Que é”, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/yc7bvewj>, acesso em: 31 jul. 2023. O programa foi extinto em 1º de novembro de 2021 e substituído pelo Auxílio Brasil. Em 2 de março de 2023, o presidente Lula recriou o Bolsa Família, que passou a pagar o valor mínimo de R\$ 600 por família e mais R\$ 150 por criança de até 6 anos. Cf. Brasil, Serviços e Informações do Brasil, “Bolsa Família é Recriado com Mínimo de R\$ 600 por Família e mais R\$ 150 por Criança até Seis Anos”, 1º mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2s36m2nv>, acesso em: 31 jul. 2023.
18. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi criado no governo de Itamar Franco, por meio do decreto n. 807/93. Foi desativado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando passou a integrar o Programa Comunidade Solidária. Em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi reativado. Foi extinto pela medida provisória n. 870, editada no primeiro dia do mandato de Jair Bolsonaro. Era um órgão colegiado de assessoramento da presidência da República, com o objetivo de coordenar os programas federais vinculados à segurança alimentar e nutricional. Cf. Brasil, Câmara dos Deputados, “Extinto pelo Governo, Consea é Essencial para Combate à Fome, Diz Nações Unidas”, 25 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/mryumeh2>, acesso em: 31 jul. 2023. Em 2023, o Consea foi recriado pelo presidente Lula em seu primeiro dia de mandato. Cf. “Lula Recria Consea, Conselho de Segurança Alimentar Extinto por Bolsonaro”, *CartaCapital*, 2 jan. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2pkuba9x>, acesso em: 31 jul. 2023.
19. Tereza Campello, “É Possível Enfrentar e Superar a Fome. De Novo”, *Focus Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, n. 19, pp. 15-16, 19 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/5f663vc8>, acesso em: 31 jul. 2023.

te, para o combate à fome no país começaram a ser revertidas durante o governo de Michel Temer, como é o caso do fim da política de aumento real do salário mínimo, estabelecido em 2017, em nome de uma suposta austeridade fiscal<sup>20</sup>. De acordo com Júlio Flávio Gameiro Miragaya, ex-presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon), “o que tem por trás disso, na verdade, é uma disposição do governo de, mesmo com a economia crescendo no futuro, limitar os aumentos do salário mínimo à inflação do ano anterior, o que na verdade é um retrocesso”<sup>21</sup>. A partir de abril de 2019, já no governo de Jair Bolsonaro, o desmonte da política de valorização do salário mínimo foi agravado, e a correção passou a ser inferior à inflação do ano anterior<sup>22</sup>.

Por outro lado, a reforma trabalhista (lei n. 13 467/2017), contrariando os argumentos favoráveis à sua implantação, não levou ao aumento da oferta de emprego, reduziu os salários médios e jogou milhões de trabalhadores na informalidade<sup>23</sup>. Segundo José Silvestre, diretor-adjunto do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese):

[...] os impactos foram todos negativos, pois ampliou-se a precarização e a inserção no mercado de trabalho piorou. Os postos de trabalho criados estão também em condições piores. Um dos argumentos de quem defendia a reforma era a criação de mais empregos, mas vimos o contrário. E os que foram criados, estão precarizados<sup>24</sup>.

20. “A Conta Chegou... para os Pobres. O Governo Temer Abandona a Política de Valorização do Salário Mínimo”, *Instituto Humanitas Unisinos*, 12 jan. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/6pu7xsm9>, acesso em: 31 jul. 2023.

21. *Apud* “A Conta Chegou... para os Pobres. O Governo Temer Abandonou a Política de Valorização do Salário Mínimo”, *op. cit.*, 12 jan. 2017.

22. Bernardo Caram, “Bolsonaro Interrompe Política de Aumento Real do Salário Mínimo”, *Folha de S.Paulo*, 15 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/zad3wm4c>, acesso em: 31 jul. 2023.

23. “Aprovada em 2017, Reforma Trabalhista Alterou Regras para Flexibilizar o Mercado de Trabalho”, *Senado Notícias*, 2 maio 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/y6vdapy4>, acesso em: 31 jul. 2023.

24. *Apud* Rede Brasil Atual, “‘Reforma’ Trabalhista Piorou Economia e Condições de Trabalho”,

Para ele, também as organizações sindicais foram atingidas:

A contribuição sindical foi extinta e atingiu as entidades de trabalho. Ao mesmo tempo que a reforma trabalhista afetou os trabalhadores, também prejudicou os sindicatos. Todas as promessas da reforma não foram atendidas, e não houve nenhuma melhoria para os trabalhadores<sup>25</sup>.

Por fim, sob a alegação de necessidade de controle e austeridade fiscal, a promulgação da chamada proposta de emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos (emenda constitucional n. 95) instituiu a limitação dos gastos públicos por vinte anos<sup>26</sup>. Dessa forma, os gastos orçamentários passaram a ser corrigidos exclusivamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior, desconsiderando emergências sanitárias, como foi o caso da pandemia de covid-19, desastres naturais e até mesmo o crescimento vegetativo da população.

Todas essas medidas foram alvo de ácida crítica de Ladislau Dowbor. Segundo ele:

Estamos no nono ano de economia estagnada, com um déficit explosivo, explicitando o óbvio: não se governa um país como uma dona de casa faz no lar. Não atingimos “equilíbrio fiscal do Estado” reduzindo investimentos, como obriga a política do teto de gastos [...]. O que precisamos para garantir o desenvolvimento econômico é aumentar as entradas e dinamizar a economia pela base. Para isso é preciso investimento do Estado<sup>27</sup>.

E acrescentou:

*Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*, 22 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc2hdypz>, acesso em: 31 jul. 2023.

25. *Idem*.

26. “Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos”, *Senado Notícias*, 15 dez. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2452c37c>, acesso em: 31 jul. 2023.

27. Ladislau Dowbor, “Fome, uma Decisão Política e Corporativa”, em Tereza Campello e Ana Paula Bortoletto (orgs.), *Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro*, São Paulo, Cátedra Josué de Castro/Zabelê Comunicação/Editora Elefante, 2022, pp. 181-193, pp. 186-187.

A revista *Forbes* apresenta a evolução da fortuna dos bilionários do Brasil. Quarenta e dois desses bilionários (em dólares), em plena pandemia de covid-19, entre março e 12 de julho de 2020, aumentaram sua fortuna em 180 bilhões de reais, o equivalente a seis anos de Bolsa Família, isentos de impostos. Eles já eram bilionários e conseguiram isso em quatro meses, em plena pandemia e com a economia em queda.

[...] O país está paralisado em detrimento da população, do investimento empresarial, das políticas públicas. [...] Enfrentamos a subutilização da mão de obra, do solo agrícola, do capital, do potencial científico<sup>28</sup>.

O resultado foi o aumento exponencial da taxa de desocupação, que, se em dezembro de 2014 estava em 6,5%, passou para 8,9% em dezembro do ano seguinte, para 11,2% em maio de 2016 (quando se deu o afastamento de Dilma Rousseff<sup>29</sup>) e para 11,6% ao final do mandato de Michel Temer<sup>30</sup>.

## **O aumento da pobreza e o desmonte das políticas de combate à fome no governo Jair Bolsonaro**

Os índices apontados anteriormente continuaram a subir com a posse de Jair Bolsonaro na presidência da República, em 2019, atingindo 12,7% em março daquele ano. Caíram um pouco ao longo do ano e, no início da pandemia de covid-19, em março de 2020, estava em 12,2%, mas ao final do ano chegou a 13,9%. Finalmente, em fevereiro de 2021, quando a pandemia completou doze meses, o nível de desocupação afetava 14,7% da população economicamente ativa<sup>31</sup>.

28. *Idem*, p. 187.

29. A abertura do processo de *impeachment* pelo Senado Federal ocorreu em 12 de maio de 2016, e Dilma Rousseff foi afastada do cargo por 180 dias. A conclusão do processo se deu em 31 de agosto de 2016, quando então a presidente foi substituída por Michel Temer.

30. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2j6tsra2>, acesso em: 24 maio 2021.

31. *Idem*.

A partir de então, a taxa de desemprego caiu lentamente para: 14,8% (abr. 2021), 14,7% (maio 2021), 14,2% (jun. 2021), 13,7% (jul. 2021), 13,1% (ago. 2021), 12,6% (set. 2021), 12,1% (out. 2021), 11,6% (nov. 2021), 11,1% (dez. 2021), subindo novamente para 11,2% (jan. 2022), índice que se manteve em fevereiro de 2022<sup>32</sup>. Em março o índice baixou novamente para 11,1%, o que corresponde a 12 milhões de desempregados no Brasil<sup>33</sup>. Ou seja, somente no início de 2022 – portanto, quase seis anos após o afastamento de Dilma Rousseff da presidência da República – a taxa de desocupação voltou ao mesmo patamar de maio de 2016<sup>34</sup>.

Do mesmo modo, a pobreza extrema aumentou 2% entre 2014 e 2019, atingindo nesse ano cerca de 13,7 milhões de brasileiros<sup>35</sup>, o que só tendeu a piorar com o início da pandemia, tendo em vista o consequente agravamento da crise econômica, com o fechamento de inúmeras empresas e atividades, e a perda de empregos e renda. O resultado foi a redução do número de pessoas que mantinham algum rendimento do trabalho, de 92,8 milhões para 84,7 milhões<sup>36</sup>. Além disso, o rendimento médio mensal real dos trabalhadores caiu 3,4% em 2020. Nes-

32. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/3b4w3svh>, acesso em: 10 abr. 2022.

33. Ezequiel Vieira, “Desemprego: Brasil tem 12 milhões de Pessoas em Busca de Trabalho, diz IBGE”, *Diário do Centro do Mundo*, 29 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/27z9yz6e>, acesso em: 31 jul. 2023.

34. Em 31 de março de 2023, o IBGE divulgou resultado de pesquisa que indicava uma tendência de elevação do desemprego nos primeiros meses de 2023: o índice subiu de 8,1% (set.-nov. 2022) para 8,6% (dez. 2022-fev. 2023). Com isso, o número absoluto de desocupados chegou a 9,2 milhões de pessoas. Cf. Raphael Martins, “Desemprego Sobe a 8,6% no Trimestre Encerrado em Fevereiro, Diz IBGE”, *GI Economia*, 31 mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4zfynsy4>, acesso em: 10 ago. 2023.

35. Diego Garcia, “Pobreza Extrema Afeta 13,7 Milhões de Brasileiros, Diz IBGE”, *Folha de S.Paulo*, 12 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4kjhwph4>, acesso em: 31 jul. 2023.

36. Maria Eduarda Cardim e Bernardo Lima, “Renda do Brasileiro é a Menor em 8 Anos, Aparenta IBGE”, *Correio Braziliense*, 20 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9k3cew>, acesso em: 31 jul. 2023.

se mesmo ano, cerca de 8,1 milhões de pessoas deixaram de ter algum ganho proveniente do trabalho, sendo que 66% desse contingente eram de pretos ou pardos<sup>37</sup>.

Tendo em vista que, em 2015, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial (Bird) considerou o valor de us\$ 5,50 por dia e por pessoa para o limite da pobreza e de us\$ 1,90 por dia e por pessoa para a extrema pobreza, entre 2019 e 2020, ocorreu uma redução percentual no Brasil, no que diz respeito ao número de pobres e miseráveis, de 6,8% para 5,7%. Porém, se desconsiderarmos os benefícios ofertados pelos programas sociais, a proporção de pessoas na extrema pobreza teria aumentado de 5,7% para 12,9% e, em condições de pobreza, de 25,9% para 32,1%<sup>38</sup>.

O chamado Auxílio Emergencial, criado pela lei n. 13 982/2020 em função da pandemia, diminuiu um pouco o impacto da crise nas condições de sobrevivência da população, mas não foi capaz de reverter o quadro de agravamento da miséria. Dessa forma, o número de pessoas que, de acordo com a nomenclatura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), recebiam *outros rendimentos* cresceu de 16,4 milhões, em 2019, para 30,2 milhões, em 2020. Considerando-se o número de domicílios beneficiados por algum valor oriundo de programas sociais, o índice subiu de 0,7%, em 2019, para 23,7%, em 2020<sup>39</sup>.

O Auxílio Emergencial começou a ser pago em abril de 2020, em até nove parcelas, sendo as cinco primeiras de R\$ 600 (correspondentes aproximadamente a us\$ 3,66/dia) e as quatro últimas de R\$ 300 (cerca de us\$ 1,93/dia)<sup>40</sup>. Tendo em vista que se destinava a famílias inteiras, o

37. *Idem*.

38. “Síntese de Indicadores Sociais: Em 2020, sem Programas Sociais, 32,1% da População do País Estariam em Situação de Pobreza”, *Agência IBGE Notícias*, 3 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ye23yduv>, acesso em: 31 jul. 2023.

39. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/33mx8ct3>, acesso em: 31 jul. 2023.

40. “Calendário do Auxílio Emergencial: Confira Todos os Pagamentos”, *IstoÉ Dinheiro*, 21 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/574znh6u>, acesso em: 31 jul. 2023.

valor era muito inferior àquilo que o Bird considera como o limite da extrema pobreza<sup>41</sup>.

No entanto, chama a atenção o fato de que, ao lançar o Auxílio Emergencial, o governo Bolsonaro tenha abandonado o Cadastro Único<sup>42</sup>. Os beneficiários passaram a fazer as inscrições por meio de um aplicativo, sem que houvesse conferência dos dados informados por parte de assistentes sociais. Isso levou a inúmeras fraudes, e o Tribunal de Contas da União (TCU) chegou a identificar cerca de 3,5 milhões de pagamentos indevidos<sup>43</sup>. Segundo a ex-ministra Tereza Campello:

Mais de 79 mil militares receberam benefícios indevidamente. [...] Teve muita gente que nunca foi pobre e recebeu auxílio. [...] Houve uma inexplicável multiplicação de famílias unipessoais, compostas de uma só pessoa [...]. O solitário indivíduo em situação de rua também tinha direito ao Bolsa Família, mas o cálculo do benefício era *per capita*. No nosso programa, não fazia diferença se você vivia sozinho ou com mais pessoas, o valor pago por beneficiário era o mesmo. O governo Bolsonaro destruiu essa lógica de equidade. O Auxílio Brasil<sup>44</sup> tem um valor fixo por família, não importa o número de integrantes dela, e muitos brasileiros, por estratégia de sobrevivência, declararam viver sozinhos para que o cônjuge também pudesse receber. [...] Em 2018, [...] havia 1,8 milhão de famílias unipessoais [...] no cadastro do Bolsa Família. Esse número saltou para 5,5 milhões em julho de 2022, um aumento de 197%<sup>45</sup>.

O compromisso de pagamento por parte do governo se encerrou em 31 de dezembro de 2020. Somente em março de 2021 foi editada a medida provisória n. 1 039, que recriou o Auxílio Emergencial, mas limitado

41. “Entrevista: Entenda a Nova Linha Global de Pobreza”, *ONU News*, 5 out. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/2hmd5426>, acesso em: 31 jul. 2023.

42. O Cadastro Único foi criado por meio do decreto n. 3 877/2001 e tem como objetivo identificar todas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, para planejamento de políticas públicas em todas as esferas de governo. Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Cadastro Único dos Programas Sociais – CadÚnico*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2bveu5za>, acesso em: 31 jul. 2023.

43. Rodrigo Martins, “Âncora Fiscal”, *CartaCapital*, ano 28, n. 1 240, [s.p.], 28 dez. 2022, p. 43.

44. O Auxílio Brasil substituiu o Bolsa Família em 1º de novembro de 2021.

45. *Apud* Rodrigo Martins, *op. cit.*, pp. 43-44, 28 dez. 2022.

ao máximo de R\$ 250 (aproximadamente us\$ 1,48/dia)<sup>46</sup>, isto é, muito abaixo daquilo que o Bird considera a linha da pobreza extrema.

Ademais, em 29 de outubro de 2021 foi feito o pagamento da última parcela do Bolsa Família. O programa, criado pela lei n. 10 835, de janeiro de 2004, foi extinto a partir de 1º de novembro de 2021 pelo governo Bolsonaro, que o substituiu pelo Auxílio Brasil, resultante da edição da medida provisória n. 1 061, e com duração limitada a 31 de dezembro de 2022<sup>47</sup>. Do mesmo modo, o governo também eliminou o Auxílio Emergencial, e seus beneficiários não foram incluídos no Auxílio Brasil. Isso significa que mais de 22 milhões de pessoas permaneceriam sem qualquer ajuda do governo, em um cenário de crise econômica e sanitária<sup>48</sup>. Com isso, houve queda de 9,7% da renda média do brasileiro entre novembro de 2020 e janeiro de 2022, mesmo com a redução do desemprego, ocorrida em virtude da retomada das atividades econômicas, depois do início da vacinação contra a covid-19. De acordo com Adriana Beringuy, coordenadora de trabalho e rendimento do IBGE, “embora haja expansão da ocupação e mais pessoas trabalhando, isso não está se revertendo em crescimento do rendimento dos trabalhadores em geral”<sup>49</sup>. E nenhum dos setores da economia analisados pelo IBGE apresentou alta dos ganhos dos empregados<sup>50</sup>.

De todo modo, e como bem ressaltou Marcelo Neri, diretor da Fundação Getulio Vargas (FGV Social), o Auxílio Emergencial proporcionou uma melhoria efêmera nos indicadores sociais. Contudo, salientou que:

46. Brasil, Medida Provisória n. 1 039, de 18 de março de 2021, *Diário Oficial da União*, 18 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2dsntnx8>, acesso em: 31 jul. 2023.

47. “Após 18 Anos, Governo Faz o Último Pagamento do Bolsa Família Nesta Sexta-feira”, *CartaCapital*, 29 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/v7c96e39>, acesso em: 31 jul. 2023.

48. “Fim do Auxílio Emergencial Deve Deixar Mais de 22 Milhões sem Benefício; Entenda”, *GI Economia*, 26 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9ut48a>, acesso em: 31 jul. 2023.

49. Apud João Pedro Malar, “Renda Média do Brasileiro Cai 1,1% no Trimestre até Janeiro; Queda Anual Chega a 9,7%”, *CNN Brasil Business*, 18 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/y5ntzxp>, acesso em: 31 jul. 2023.

50. João Pedro Malar, *op. cit.*, 18 mar. 2022.

[...] esse é um efeito limitado. Não investimos em um aprendizado ou projeto para saber o que fazer agora nesse processo de saída do auxílio emergencial. Os 29 milhões que contavam com o auxílio deixarão agora de recebê-lo. Acho que vamos ter fortes efeitos adversos, não só na desigualdade, mas na pobreza brasileira<sup>51</sup>.

Diante da proximidade das eleições presidenciais, previstas para outubro de 2022, o governo autorizou ainda a contratação de empréstimo consignado pelos beneficiários de programas de transferência de renda, com desconto na fonte. Porém, como destacou Miriam Leitão, “os miseráveis serão achacados pelas financeiras e pelos correspondentes bancários, em dívidas a juros escorchantes. O governo fez isso para que os muito pobres tenham a sensação de bem-estar na hora do voto. É política econômica sem qualquer escrúpulo”<sup>52</sup>.

## **Os efeitos do desmonte das políticas sociais na segurança alimentar da população**

Como se constata, a situação se tornou gravíssima, e a fome ou a insegurança alimentar passaram a atingir milhões de pessoas em todo o Brasil, principalmente a partir de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a existência de uma pandemia, e paralisaram-se todas as atividades econômicas. Mas isso não aconteceu por acaso. Conforme lembrou à época Leandro Melito:

Ao colocar o pé no Palácio do Planalto, Jair Bolsonaro sinalizou a disposição em relação às políticas de segurança alimentar e nutricional por meio da Medida Provisória 870. Com uma canetada extinguiu o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). [...] A promessa de não mexer no Bolsa Família não parece

51. *Apud* Maria Eduarda Cardim e Bernardo Lima, *op. cit.*, 20 nov. 2021.

52. *Apud* Jessica Alexandrino, “Consignado para Quem Recebe Auxílio é ‘Política Econômica sem Escrúpulo’, diz Miriam Leitão”, *Diário do Centro do Mundo*, 7 ago. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bp8b553v>, acesso em: 31 jul. 2023.

ter sobrevivido ao ímpeto do atual governo. O principal programa de transferência de renda sofreu diminuição no número de pessoas atendidas<sup>53</sup>.

O resultado não poderia ser outro. De fato, de acordo com as informações referentes a 2020 e 2021, apresentadas nos dois *Inquéritos Nacionais sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil*, elaborados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Penssan), os efeitos da pandemia atingiram em cheio as condições de vida, trabalho e alimentação em todo o Brasil<sup>54</sup>. Como bem indicado no relatório de 2021:

A crise econômica, que já vinha revertendo o sucesso alcançado até 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada, ganhou impulso negativo maior em 2020 com o advento da pandemia, apesar da permanência de alguns programas sociais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada<sup>55</sup>, e a criação do auxílio emergencial com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia sobre o emprego e renda. A comparação dos níveis de SA/IA<sup>56</sup> entre a POF de 2018<sup>57</sup> e o presente inquérito do Vigisan mostra a gravidade da superposição da crise econô-

53. Leandro Melito, “Arquitetura da Destruição das Políticas de Combate à Fome no Brasil”, *O Joio e o Trigo*, 3 fev. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4m57yprx>, acesso em: 31 jul. 2023.

54. Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, [S.l.], Rede Penssan, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/5n6bzaat>, acesso em: 31 jul. 2023.

55. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Garante um salário mínimo às pessoas com mais de 65 anos ou àquelas que, em qualquer idade, apresentem alguma deficiência, desde que não tenham capacidade física, mental, intelectual ou sensorial de participar de forma plena e efetiva da sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. O BPC não se configura como aposentadoria e, portanto, não há necessidade de contribuição prévia ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) por parte dos beneficiários. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”, 25 nov. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ybsmr26z>, acesso em: 31 jul. 2023.

56. SA: segurança alimentar; IA: insegurança alimentar.

57. Referência à Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE.

mica e crise sanitária em todo o território nacional, sem uma adequada resposta advinda da política pública<sup>58</sup>.

Em termos comparativos, os relatórios mostram que a insegurança alimentar grave, que havia caído de 9,5% em 2004 para 4,2% em 2013, passou para 9% em 2020, e 15,5% em 2021. Já os dados relativos à insegurança alimentar moderada são de 12%, 6,1%, 11,5% e 15,2%, respectivamente. Por fim, no que se refere à insegurança alimentar leve, os números apresentados são muito mais significativos: 13,8%, 12,6%, 34,7% e 28%, para os mesmos anos<sup>59</sup>. Ou seja:

[...] a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. Mais que isso, foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos [...] <sup>60</sup>.

Mas isso não é tudo. Como mostra o relatório da FAO de 2022, as mulheres tendem a ser afetadas mais gravemente por crises econômicas, sanitárias e alimentares. Isso se verificou claramente a partir de 2020, com o início da pandemia de covid-19, fenômeno que se agravou em 2021 no mundo todo<sup>61</sup>. Os resultados dos inquéritos realizados pela Rede Penssan corroboram os dados obtidos pela FAO e mostram também outro aspecto da pobreza e da insegurança alimentar da população brasileira, referente à questão de gênero. É o que se pode ver nas tabelas 1 e 2.

58. Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *op. cit.*, 2021, p. 49.

59. *Idem*, p. 48; Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *11 Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, São Paulo, Fundação Friedrich Ebert/ Rede Penssan, 2022, p. 36.

60. Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *op. cit.*, 2021, p. 52.

61. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo: 2022*, Roma, FAO, 2022, pp. 59-60, disponível em: <https://tinyurl.com/2s4ek628>, acesso em: 31 jul. 2023.

TABELA 1: Distribuição percentual de segurança/insegurança alimentar segundo sexo da pessoa referência do domicílio (Brasil, 2020)

<b>Sexo</b>	<b>Segurança alimentar</b>	<b>Insegurança alimentar leve</b>	<b>Insegurança alimentar moderada</b>	<b>Insegurança alimentar grave</b>
Masculino	52,5	32,1	7,7	7,7
Feminino	35,9	37,0	15,9	11,1

Fonte: Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, [S.l.], Rede Penssan, 2021, p. 42, disponível em: <https://tinyurl.com/5n6bzaat>, acesso em: 31 jul. 2023.

TABELA 2: Distribuição percentual de segurança/insegurança alimentar segundo sexo da pessoa referência do domicílio (Brasil, 2021)

<b>Sexo</b>	<b>Segurança alimentar</b>	<b>Insegurança alimentar leve</b>	<b>Insegurança alimentar moderada</b>	<b>Insegurança alimentar grave</b>
Masculino	46,4	28,5	13,2	11,9
Feminino	35,9	27,4	17,4	19,3

Fonte: Renato Sérgio Jamil Maluf (coord.), *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, São Paulo, Fundação Friedrich Ebert/Rede Penssan, 2022, p. 36.

Assim, e conforme destacado no relatório publicado em 2022, a diferença quanto à insegurança alimentar entre famílias chefiadas por homens ou mulheres aumentou de 7% para 7,4% entre 2020 e 2021. Ou seja, a fome é feminina, pois, a cada três lares chefiados por homens, há cinco lares chefiados por mulheres em que os habitantes convivem com a fome<sup>62</sup>.

Esse fato também foi apontado por Neri, no relatório *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*, publicado pela FGV Social, em 2022. Segundo os dados apurados, houve significativas mudanças em relação à insegurança alimentar no Brasil, entre 2014 e 2021, de acordo com o sexo. É o que se pode ver na tabela 3.

62. Camilo Vannuchi e Simone de Camargo, *Fome: Como Enfrentar a Maior das Violências*, São Paulo, Discurso Direto, 2022, p. 70.

TABELA 3: *Brasil: mudanças na insegurança alimentar e falta de dinheiro para comprar comida (total e por sexo; %)*

<b>Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Total	17	30	36
Homem	14	27	26
Mulher	20	33	47

Fonte: Marcelo Neri, *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro, FGV Social, maio 2022, p. 6, disponível em: <https://tinyurl.com/4t226342>, acesso em: 31 jul. 2023.

O mesmo estudo mostra uma comparação entre a situação das mulheres no Brasil e no mundo, no que diz respeito à insegurança alimentar, como apresentado na tabela 4.

TABELA 4: *Retrato da insegurança alimentar no Brasil e o mundo e falta de dinheiro para comprar comida por gênero (2021; %)*

<b>2021</b>	<b>Mundo</b>	<b>Brasil</b>
Total	35	36
Homem	33	26
Mulher	37	47

Fonte: Marcelo Neri, *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro, FGV Social, maio 2022, p. 11, disponível em: <https://tinyurl.com/4t226342>, acesso em: 31 jul. 2023.

Os dados apresentados apontam para uma situação ainda mais grave se considerarmos que, de acordo com pesquisa feita pelo IBGE, em 2021, o número de pessoas do sexo feminino no Brasil era de 108,7 milhões (51,1% da população), enquanto o de homens era de 103,9 milhões (48,9% da população)<sup>63</sup>. Isso significa que, entre os homens, 27,01 milhões passavam por insegurança alimentar, ao passo que entre as mulheres esse número era de 51,08 milhões, ou seja, quase o dobro.

63. Iuri Corsini, “Brasil Tem Quase Cinco Milhões de Mulheres a mais que Homens, Diz IBGE”, *CNN Brasil*, 22 jul. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/448rk7e7>, acesso em: 31 jul. 2023.

Portanto, houve, no Brasil, uma feminização da fome. Conforme salientou Neri:

Observamos crescente e marcada assimetria de insegurança alimentar entre homens e mulheres no Brasil. De 2019 a 2021, houve queda de 1 ponto percentual para homens (cai de 27% para 26%) e aumento de 14 pontos percentuais entre as mulheres (sobe de 33% para 47%). Como resultado, a diferença entre gêneros da insegurança alimentar em 2021 é 6 vezes maior no Brasil do que na média global. As mulheres, principalmente aquelas entre 30 e 49 anos, onde o aumento foi maior, tendem a estar mais próximas de crianças e gerando consequências para o futuro do país, uma vez que a subnutrição infantil deixa marcas permanentes físicas e mentais para toda a vida<sup>64</sup>.

Um dos elementos que contribuem para essa situação é o fato de que, no Brasil, tradicionalmente as mulheres recebem, em média, 20% a menos que os homens, mesmo quando pessoas dos dois gêneros ocupam postos similares e têm o mesmo nível de escolaridade e a mesma idade<sup>65</sup>. Assim, mesmo antes da pandemia de covid-19, as mulheres já eram mais afetadas pela fome do que os homens. Por outro lado, segundo relatório divulgado pela FAO em maio de 2023, cerca de 36% das mulheres que trabalham no mundo estão envolvidas com sistemas de produção agroalimentares e ganham, em geral, 18% menos do que os homens que exercem a mesma atividade. Em face dos dados apurados, a FAO estima que a igualdade de gênero poderia proporcionar a redução da insegurança alimentar para 45 milhões de pessoas<sup>66</sup>. Saliente-se também que dados do IBGE sobre a queda de renda dos brasileiros no quarto trimestre de 2021 indicam que essa

64. Marcelo Neri, *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro, FGV Social, maio 2022, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/4t226342>, acesso em: 31 jul. 2023.

65. Giovanna de Oliveira Figueiredo, “A Fome Tem Rosto e Gênero: 47% das Mulheres Brasileiras Não Têm Certeza se Farão a Próxima Refeição”, *Jornal do Campus*, 18 jul. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mwmffdud>, acesso em: 31 jul. 2023.

66. Victor Nunes, “ONU Afirma que Igualdade de Gênero Pode Reduzir a Insegurança Alimentar”, *Diário do Centro do Mundo*, 14 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4rr87ujc>, acesso em: 31 jul. 2023.

diminuição foi de 10,7% na média do país, sendo que para as mulheres foi mais intensa (11,2%) do que para os homens (10,4%)<sup>67</sup>.

Segundo a historiadora Adriana Salay Leme, um dos motivos para as mulheres terem sido mais atingidas pela insegurança alimentar durante a pandemia se deve ao papel que exercem em relação ao cuidado com as pessoas próximas. Para ela, “com o fechamento das escolas, as crianças ficaram em casa e muitas mulheres saíram do mercado de trabalho para que pudessem exercer o cuidado, que é uma função não remunerada e tida socialmente como um papel feminino”<sup>68</sup>. Leme complementa:

Algumas pesquisas mais recentes mostram que a mulher é a primeira pessoa que passa fome na casa porque elas fazem a gestão do alimento no lar. Com isso, elas fazem um mecanismo de dar comida primeiro para as crianças, depois para os parceiros e, por fim, para si<sup>69</sup>.

Como se vê, a pandemia exacerbou um quadro que já era, em todos os sentidos, extremamente grave. De fato, de acordo com o relatório apresentado pela Food for Justice, a piora nas condições de segurança alimentar da população se deveu às restrições orçamentárias e aos retrocessos institucionais verificados a partir de 2016 e agravados no governo Bolsonaro. São exemplos a extinção do Consea, a inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)<sup>70</sup> e a falta do II Plano

67. Giovanna de Oliveira Figueiredo, *op. cit.*, 18 jul. 2022.

68. *Apud* Giovanna de Oliveira Figueiredo, *op. cit.*, 18 jul. 2022.

69. *Idem*.

70. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Tem como objetivo promover a articulação e a integração de órgãos e entidades da administração pública relacionados à área de segurança alimentar e nutricional. O Sisan foi criado pela lei n. 11 346/2006 e constitui um sistema de gestão intersetorial, participativa e de articulação entre os três níveis de governo, visando implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. O objetivo é promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar no país. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional”, 14 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/278e6nh7>, acesso em: 31 jul. 2023.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan)<sup>71</sup>, que estabelece o planejamento e a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)<sup>72</sup>, provocando o agravamento das condições de segurança alimentar da população no contexto da pandemia<sup>73</sup>.

Some-se a isso a questão da inflação de alimentos, que atinge profundamente a população mais pobre. A esse respeito, é preciso considerar, primeiramente, que esse é um fenômeno mundial, como se verifica dos dados divulgados pela FAO em novembro de 2021, que apontavam para o fato de o preço dos alimentos ser o mais alto dos últimos dez anos, atingindo um aumento de 31,3% em relação a outubro de 2020<sup>74</sup>. A situação, no entanto, piorou muito desde então, como se pode ver do índice de preços dos alimentos da FAO (FFPI; do inglês, *FAO Food Price Index*), o maior em cem anos, tendo sido superado apenas durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e na pandemia de gripe espanhola (1918-1919).

De acordo com o demógrafo José Eustáquio Diniz Alves:

[...] o aumento do preço dos alimentos já vinha subindo em decorrência do rompimento das cadeias produtivas ocorrido na pandemia da covid-19 e, especialmente, em função da crise climática e ambiental que tem dificultado a pro-

71. O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019), elaborado pelo Caisan e pelo Consea, com base em deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, constitui-se em um conjunto de ações do governo federal voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação adequada para a população brasileira. Cf. Brasil, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Plansan 2016-2019*, Brasília, MDSA/Caisan, disponível em: <https://tinyurl.com/3xuvax9j>, acesso em: 31 jul. 2023.

72. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é implementada e executada por meio do Sisan e tem como objetivo acompanhar, monitorar e avaliar a segurança alimentar e nutricional da população, envolvendo medidas tomadas por parte do governo e da sociedade civil, com a implantação de ações e programas estratégicos. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional”, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2b6zjmhm>, acesso em: 31 jul. 2023.

73. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, 2021, p. 4.

74. “Preço Mundial dos Alimentos Atinge Máxima dos Últimos 10 Anos, Diz FAO”, *CNN Brasil*, 4 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/447735s3>, acesso em: 31 jul. 2023.

dução de alimentos devido às secas, enchentes, erosão e acidificação dos solos e das águas, etc.<sup>75</sup>.

É preciso notar que, no caso brasileiro, o problema se acentua, pois, conforme destacou o economista Jean Marc Von Der Weid:

Nos últimos 20 anos [...], a inflação de alimentos ficou abaixo da inflação geral em seis anos. Entre 2003 e 2006, [...] a alta dos preços dos alimentos entrou em um descenso consistente, de 7,48% até 1,23% ao ano, acompanhada da queda também contínua e consistente do IPCA, de 9,30% até 3,4%. No segundo governo de Lula<sup>76</sup>, a inflação dos alimentos deu um salto [...], 10,79%, 11,11% e 10,39% nos anos de 2007, 2008 e 2010. [...] Nestes anos, o IPCA também subiu, mas menos, 4,46%, 5,9% e 5,91%. [...] Depois deste período a inflação de alimentos esteve sempre acima do IPCA, em vários anos com valores até três vezes maiores. Houve um ano excepcional, 2017, em que a inflação de alimentos foi negativa, 1,87%, para uma inflação geral de 2,95%<sup>77</sup>.

A partir de 2020, o problema se agravou, e os preços dos alimentos têm sido gravemente afetados pela alta dos preços como um todo<sup>78</sup>. Os impactos mais fortes ocorrem principalmente no setor de transportes, na habitação e nos alimentos, que correspondem à maior parte da composição do IPCA. O índice continuou a se elevar em 2022, atingindo 1,62% em março, o maior para esse mês desde 1994, chegando a 3,2% somente no primeiro trimestre do ano, e 11,3% nos doze meses imediatamente anteriores. Os principais impactos foram provocados por transportes (3,02%) e alimentos e bebidas (2,42%), preços que representam cerca de

75. José Eustáquio Diniz Alves, “Índice de Preço de Alimentos Bate Recorde Histórico em Fevereiro de 2022”, *EcoDebate*, n. 3 824, 7 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2z8pn9e2>, acesso em: 31 jul. 2023.

76. O segundo governo Lula se estendeu de 1º de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2010.

77. Jean Marc Von Der Weid, “A Inflação de Alimentos”, *A Terra é Redonda*, 27 fev. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4y5ht8k5>, acesso em: 31 jul. 2023.

78. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, 2021; Akemi Nitahara, “IBGE: Inflação Oficial Fecha 2021 com Alta de 10,06%”, *Agência Brasil*, 11 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4fmfm8bs>, acesso em: 31 jul. 2023.

43% do cálculo mensal do IPCA<sup>79</sup>. No caso dos alimentos, alguns itens básicos tiveram aumentos exponenciais, tais como tomate (27,22%), cenoura (31,47%), leite longa vida (9,34%), óleo de soja (8,99%), frutas (6,39%) e pão francês (2,97%). E, no mês seguinte, o fenômeno se repetiu<sup>80</sup>.

Segundo Pedro Kislakov da Costa, economista do IBGE:

[...] foi uma alta disseminada dos preços. Vários alimentos sofreram uma pressão inflacionária. Isso aconteceu por questões específicas de cada alimento, principalmente fatores climáticos, mas também está relacionado ao custo do frete. O aumento do preço dos combustíveis acaba refletindo em outros produtos da economia, entre eles os alimentos<sup>81</sup>.

Evidentemente, o efeito desse aumento é maior entre os mais pobres, para quem os gastos com alimentação consomem 20,94% da renda, chegando a 23,84% para as famílias que vivem com no máximo cinco salários mínimos. De fato, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 2021, também calculado pelo IBGE, e que aponta os preços pagos pelas famílias mais pobres, atingiu 10,16% em 2021<sup>82</sup>. A elevação dos preços continuou em 2022. Em março de 2022, o aumento foi de 1,71% em relação ao mês anterior, sendo que os itens que mais impactaram o índice foram alimentos e bebidas (2,39%), habitação (1,24%) e transportes (3,01%)<sup>83</sup>, exatamente aqueles que atingem profundamente as camadas mais pobres da população. Por fim, e apesar de a OMS ter declarado, no

79. Darlan Alvarenga, “IPCA: Inflação Acelera para 1,62% em Março, Maior para o Mês em 28 Anos”, *G1 Economia*, 8 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4b5acmbv>, acesso em: 31 jul. 2023.

80. Ezequiel Vieira, “Prévia da Inflação é a Maior para Abril em 27 Anos, Aponta IBGE”, *Diário do Centro do Mundo*, 27 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mv3apj7t>, acesso em: 31 jul. 2023.

81. *Apud* Darlan Alvarenga, *op. cit.*, 8 abr. 2022.

82. Ana Cristina, “INPC sobe 0,73% em Dezembro e Fecha o Ano em 10,16%, Diz IBGE”, *Agência Brasil*, 11 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/79vwapsn>, acesso em: 31 jul. 2023.

83. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor: Tabelas*, mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4jtbejms>, acesso em: 31 jul. 2023.

início de maio de 2023, o fim da emergência de saúde global de covid-19<sup>84</sup>, os preços dos alimentos voltaram a subir: entre março e abril de 2023, o aumento do grupo alimentos e bebidas foi de 0,71%, acima do índice do IPCA, que ficou em 0,61%<sup>85</sup>.

Note-se também que os aumentos explosivos não se restringem aos alimentos, pois de outubro de 2020 a outubro de 2021 houve elevação dos preços de vários itens essenciais, como: botijão de gás (34,67%); energia elétrica (28,82%); gás encanado (20,36%); artigos de limpeza (6,36%); e aluguel (5,42%)<sup>86</sup>. E, somente em março de 2022, o botijão de gás teve aumento de 6,75%.

Em contrapartida, os reajustes do salário mínimo têm sido muito inferiores aos da inflação. Assim, se em janeiro de 2019 era de R\$ 998, passou a R\$ 1 045 em janeiro de 2020, R\$ 1 100 doze meses depois, e R\$ 1 212 em janeiro de 2022<sup>87</sup>. E, em dezembro de 2022, o governo Bolsonaro anunciou que o salário mínimo de 2023 seria de R\$ 1 302 (us\$ 246,59)<sup>88</sup>. Esse valor foi corrigido pelo presidente Lula, que, em fevereiro de 2023, determinou que o salário mínimo fosse reajustado para R\$ 1 320 a partir de maio do mesmo ano<sup>89</sup>. Diante desses dados, é preciso assinalar que, embora em moeda nacional tenha havido aumentos no salário mínimo em relação aos anos anteriores (4,7%, 5,26% e 10,18%, respectivamente), quando calculado em dólar, ocorreu estabilidade entre 2019 e 2020 e queda significativa

84. Sayonara Moreno, “OMS Declara Fim da Emergência de Saúde Global por Covid-19”, *Rádio Agência Nacional*, 5 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/yb2jm2wp>, acesso em: 31 jul. 2023.

85. Fábio Matos, “Inflação de Alimentos Volta a Preocupar; Transportes Desaceleram”, *Metrópoles*, 12 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/23aa4bvd>, acesso em: 31 jul. 2023.

86. Samuel Costa, “Inflação: Preços de Alimentos Sobem 21,4% desde o Início da Pandemia”, *Poder 360*, 31 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mr3bpefh>, acesso em: 31 jul. 2023.

87. “Salário Mínimo: Veja Histórico dos Últimos Reajustes”, *GI Economia*, 31 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/y4xmkpru>, acesso em: 31 jul. 2023.

88. “MP com Salário Mínimo de R\$ 1.302 é Publicada”, *Senado Notícias*, 12 dez. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mrxh8rbz>, acesso em: 31 jul. 2023.

89. Guilherme Mazui, “Lula Confirma Salário Mínimo de R\$ 1.320 a partir de Maio e Aumento da Isenção de IR para R\$ 2.640”, *GI Economia*, 16 fev. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/39eze3uh>, acesso em: 31 jul. 2023.

em 2021, patamar em que se manteve em 2022, passando de us\$ 259,22 para us\$ 259,95, para us\$ 213,17 e para us\$ 215,27, respectivamente<sup>90</sup>.

Ao mesmo tempo, o preço da cesta básica na cidade de São Paulo (SP) subiu de R\$ 467,65 em janeiro de 2019 (46,85% do salário mínimo) para R\$ 517,51 doze meses depois (49,52% do salário mínimo) e para R\$ 654,15 em janeiro de 2021 (59,46% do salário mínimo), atingindo, em setembro de 2021, R\$ 673,45 (61,22% do salário mínimo)<sup>91</sup>. Com a aceleração da inflação, a cesta básica em São Paulo chegou a R\$ 761,19, em março de 2022 (elevação de 6,36% em relação ao mês anterior), o que corresponde a 62,8% do salário mínimo<sup>92</sup>.

Acrescente-se a isso informação divulgada pela LCA Consultores, com base em indicadores trimestrais obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Segundo os dados apresentados, no final de 2021, 33,8 milhões de trabalhadores, ou seja, 36% do total de ocupados, tinham uma renda mensal de, no máximo, um salário mínimo, isto é, 4,4 milhões de pessoas a mais nessa situação em apenas um ano<sup>93</sup>. Esses dados apontam para uma verdadeira tragédia que atinge, principalmente, a parcela mais pobre da população, sem que o governo federal tomasse quaisquer medidas para mitigar o problema à época.

É o que se vê do relatório da Food for Justice: no que diz respeito ao arroz, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontou alguns fatores que levaram ao aumento extraordinário dos preços:

Primeiramente, houve aumento das exportações e diminuição da importação [...] nos oito primeiros meses de 2020. [...] Em segundo lugar, houve alterações

90. Banco Central do Brasil, *Cotações e Boletins*, 27 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yc2z9t9m>, acesso em: 31 jul. 2023.

91. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), *Cesta Básica de Alimentos: Banco de Dados*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/hbnu9p38>, acesso em: 31 jul. 2023.

92. *Idem*, “Valor da Cesta Básica Aumenta em Todas as Capitais em Março”, *Nota à Imprensa*, 6 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yuce78s6>, acesso em: 31 jul. 2023.

93. “Com Bolsonaro e Guedes à frente da Economia, 33 Milhões de Brasileiros Vivem com Menos de um Salário Mínimo por Mês”, *Brasil 247*, 19 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p88rvx8>, acesso em: 31 jul. 2023.

nos hábitos de consumo de alimentos, devido ao isolamento social, criando uma tendência de estocagem domiciliar, com conseqüente aumento da procura por produtos básicos. Em terceiro lugar, a produção brasileira de arroz tem permanecido relativamente estagnada, em grande medida pela priorização do agronegócio na produção de *commodities* internacionais para exportação [...], em detrimento da produção de alimentos. O quarto fator é a tendência de redução política de estoques nacionais a partir da safra 2013/2014 [...] <sup>94</sup>.

Para a ex-ministra Campello:

[...] foi criminoso a destruição do [...] Sisan, que poderia estar coordenando nacionalmente as diferentes frentes das políticas municipais, estaduais e federais [...]. Com o Sisan operando, o governo poderia, por exemplo, ter se antecipado propondo medidas para evitar a disparada do preço de alimentos e garantir o abastecimento da população. Mas Jair Bolsonaro e Paulo Guedes <sup>95</sup> preferiram viabilizar o lucro extra dos exportadores. [...] Em vez disso, assistimos incrédulos o ministro da Economia tentar tirar vantagem da tragédia humanitária da fome e aproveitar para solucionar os estoques mal planejados da rede varejista. Ou tentar emplacar o velho pleito dos supermercados de flexibilizar as regras de prazo de validade para otimizar lucros <sup>96</sup>.

O desmonte das instituições voltadas para a segurança alimentar, que tem levado ao aumento dos preços dos alimentos, foi agravado pela política de preços adotada pela Petrobras desde o governo de Michel Temer e mantida pelo governo de Jair Bolsonaro. Segundo Henrique Jager:

[...] essa política de Preços de Paridade de Importação (PPI) vincula automaticamente o preço dos derivados nas refinarias ao comportamento do preço do produto em dólares no mercado internacional, acrescido dos custos de transporte e de uma taxa de 5%, para mitigar possíveis riscos. Assim, os preços no mercado interno passaram a ser definidos com base no comportamento do preço no

94. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, 2021, p. 4.

95. Referência a Paulo Roberto Nunes Guedes, ministro da Economia no governo de Jair Bolsonaro.

96. Tereza Campello, *op. cit.*, 19 jul. 2021.

mercado internacional, do câmbio e dos custos de transporte, sem nenhuma vinculação com os custos de produção nas refinarias nacionais. Com a implantação dessa política todo o faturamento da estatal brasileira passou a ter como um dos principais parâmetros a taxa de câmbio. [...] Como resultado, o custo ficou para a sociedade brasileira<sup>97</sup>.

A invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, provocou um choque nos preços do petróleo. Este, que valia us\$ 96,84 antes da operação militar, imediatamente se elevou, atingindo o pico de us\$ 130 em 8 de março de 2022<sup>98</sup>. Caiu um pouco em decorrência de diversas medidas tomadas pelos países produtores e exportadores, mas a tendência parece ser a manutenção de preços muito elevados, o que tem impactos sobre o valor dos combustíveis no Brasil e, conseqüentemente, dos alimentos. De acordo com Jager, o resultado da política de preços da Petrobras “vem se mostrando um problema crescente para a estabilidade monetária do país, para a retomada do crescimento econômico e, conseqüentemente, contribuindo para o aumento da insegurança alimentar e da pobreza extrema no país”<sup>99</sup>.

Mas além da elevação do preço do petróleo, que tem impacto em todas as cadeias produtivas, há outras conseqüências da guerra em relação aos alimentos. Conforme ressaltou José Eustáquio Diniz Alves:

[...] a guerra entre Ucrânia e Rússia ameaça o abastecimento global de alimentos. A Ucrânia e a Rússia são os principais exportadores de alguns dos alimentos mais básicos do mundo, representando juntos cerca de 29% das exportações globais de trigo, 19% da oferta mundial de milho e 80% das exportações mundiais de óleo de girassol. Mas a Rússia também exporta nutrientes agrícolas, bem como gás natural, que é fundamental para a produção de fertilizantes à base de nitrogênio. Cerca de 25% do suprimento europeu dos principais nutrientes das cul-

97. Henrique Jager, “Os Custos da Política de Preços da Petrobras para a Sociedade”, *CartaCapital*, 24 set. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3wyvvtjxw>, acesso em: 31 jul. 2023.

98. Hamilton Ferrari, “Barril de Petróleo Supera us\$ 130”, *Poder 360*, 8 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4bbnb4d5>, acesso em: 31 jul. 2023.

99. Henrique Jager, *op. cit.*, 24 set. 2021.

turas, nitrogênio, potássio e fosfato, vêm da Rússia. Portanto, com as condições geopolíticas desarticuladas, as maiores fontes de matéria-prima para a produção de alimentos estão sujeitas a limitações e não há alternativa de curto prazo. [...] Historicamente, o aumento do preço dos alimentos provoca uma elevação do percentual da população mundial sujeita à fome e à insegurança alimentar<sup>100</sup>.

O governo Bolsonaro tratou de salientar as questões da pandemia e da guerra para justificar a alta do preço dos alimentos. Na verdade, esses fatores agravaram, sem dúvida, o problema no Brasil, mas não são suficientes para explicar o fenômeno. Na verdade, a inflação de alimentos no país está muito mais ligada a questões internas, em que se destacam a política cambial, a primarização do comércio externo, a desindustrialização, a concentração de terras e o mercado de *commodities*. De acordo com Guilherme Delgado, pesquisador aposentado do Ipea e diretor da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra):

São dois problemas conexos, mas distintos. Existe um problema conjuntural externo e existe um problema estrutural brasileiro na própria relação do Brasil com o mundo. Do ponto de vista conjuntural, essa chamada volatilidade dos preços agrícolas não é nenhuma novidade, isso sempre houve. Você tem ciclos de ascensão dos preços externos, depois ciclos descensionais. O problema brasileiro essencial é que, há pouco mais de duas décadas, o país ingressou em um chamado movimento de primarização do seu comércio exterior. Esse é o nó da questão<sup>101</sup>.

Essa tendência de reprimarização da pauta de exportações parece ser, na verdade, o objetivo da política econômica implantada a partir do golpe de 2016 e acentuada no governo Bolsonaro, porquanto, ao que tudo indica, busca-se anular todo o avanço feito pela população brasileira desde 1930, destruindo-se a indústria e provocando-se a total dependência da economia em relação à exportação de produtos primários. Assim:

100. José Eustáquio Diniz Alves, *op. cit.*, 7 mar. 2022.

101. *Apud* Mariana Costa, “Não Culpe a Pandemia e a Guerra pela Inflação dos Alimentos no Brasil”, *O Joio e o Trigo*, 12 maio 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/35xdyrm3>, acesso em: 31 jul. 2023.

Quanto mais lucrativas se tornam as *commodities* (soja, milho, cana-de-açúcar e carne, por exemplo), a pressão sobre o uso da terra aumenta. Os grãos para exportação competem diretamente com a produção de alimentos para consumo interno. [...] Isso explica o paradoxo de assistirmos a sucessivos recordes na exportação de alimentos durante os dois anos da pandemia. Enquanto poucos exportadores comemoram lucro recorde com o dólar acima de R\$ 5 em 2020 e 2021, mais da metade da população passou a viver com algum nível de insegurança alimentar [...] <sup>102</sup>.

Conforme destacou Delgado, ao privilegiar o agronegócio em detrimento de outros setores da economia, com o objetivo de criar saldos na balança comercial, o governo criou um desequilíbrio estrutural que gera impactos nos preços dos produtos voltados para o mercado interno, inclusive os alimentos <sup>103</sup>.

O resultado de tudo isso não poderia ser outro. Nas últimas semanas de julho de 2021, jornais e portais da internet noticiaram um fato aterrador: a formação de uma imensa fila na rua lateral do Atacadão da Carne, em Cuiabá, capital do Mato Grosso, em que pessoas esperavam sob o sol, até as 11 horas da manhã, um funcionário iniciar a distribuição daquilo que sobrara da desossa do boi. Além disso, os supermercados passaram a oferecer fragmentos de arroz ou feijão quebrado para substituir os principais itens da dieta dos brasileiros <sup>104</sup>.

Toda essa infâmia foi assim resumida por Vinícius Souza:

Não, não são os cães que buscam qualquer fonte de proteína como seus antepassados lobos. No Brasil de Bolsonaro, os famintos são gente que espera pacientemente em longas filas de doação atrás de um açougue de Cuiabá, capital do estado que mais produz carne no país <sup>105</sup>.

102. Mariana Costa, *op. cit.*, 12 maio 2022.

103. *Idem*.

104. Renan Marcel e Felipe Betim, “Ossos de Boi, Arroz e Feijão Quebrado Formam Cardápio de um Brasil que Empobrece”, *El País*, 25 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yr4yecm9>, acesso em: 31 jul. 2023.

105. Vinicius Souza, “Quem Procura Osso é Cachorro’. A Fome Bolsonaroista Humilha a Popu-

Entretanto, como se essa degradação não fosse suficiente, o que parecia impensável está acontecendo: de um lado, açougues e peixarias têm visto na tragédia mais uma oportunidade de lucro, passando a vender aos famintos ossos de boi<sup>106</sup> e carcaças de peixe<sup>107</sup>, conforme se pôde constatar em reportagens publicadas na imprensa; de outra parte, cresce de maneira assustadora o número de queimaduras, muitas vezes fatais, provocadas pelo fato de que milhares de famílias passaram a cozinhar com álcool<sup>108</sup>, tendo em vista o aumento do preço do botijão de gás<sup>109</sup>.

E isso não é tudo, pois, de janeiro de 2019 a novembro 2021, mais de 7 mil crianças morreram de desnutrição no Brasil<sup>110</sup>, e hoje a internação por desnutrição infantil é a maior desde 2012<sup>111</sup>. Acrescente-se ao quadro o fato de que professores da rede pública de ensino têm relatado episódios estupefacentes, como aquele que se deu com uma aluna que desmaiou de fome em uma escola do Rio de Janeiro; também há casos de estudantes geralmente calmos terem atitudes de extrema agressividade porque não

lação”, *Jornalistas Livres*, 23 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mbneef47>, acesso em: 31 jul. 2023.

106. Victor Gaspodini, “‘Esse é o Brasil de Bolsonaro’: Foto de Açougue Vendendo Osso por R\$ 4,00 Viraliza nas Redes”, *Diário do Centro do Mundo*, 6 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4d69mhb4>, acesso em: 31 jul. 2023.

107. “Fome Avança no País e Carcaça de Peixe é Vendida em Mercado do Pará”, *Brasil 247*, 6 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bdf2ws88>, acesso em: 31 jul. 2023.

108. Juliana Contaifer, “As Cicatrizes da Fome”, *Metrópoles*, 6 fev. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mhez7bmw>, acesso em: 31 jul. 2023.

109. Cristiane Gercina, “Preço do Gás Chega a R\$ 150 e Revendedores Parcelam Botijão em SP”, *Folha de S.Paulo*, 13 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/ywvpbj5yy>, acesso em: 31 jul. 2023. Em 16 de abril de 2023, a Petrobras reduziu drasticamente os preços da gasolina (12,6%), do diesel (12,8%) e do gás de cozinha (21,3%), cujo preço final deve ser de R\$ 99,87. Cf. “Petrobrás Derruba Preço do Gás de Cozinha”, *Brasil 247*, 16 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2d2pbet2>, acesso em: 31 jul. 2023. Essa redução do preço do gás de cozinha certamente vai ter impactos significativos nas condições de vida e alimentação da população mais pobre.

110. Victor Dias, “Sob Bolsonaro, Mais de 7 Mil Crianças Morreram por Desnutrição no Brasil”, *Diário do Centro do Mundo*, 15 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/354728c5>, acesso em: 31 jul. 2023.

111. Stella Borges, “‘Bate Desespero’: Internação por Desnutrição Infantil é a Maior desde 2012”, *UOL Notícias*, 24 fev. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/8hrkx22p>, acesso em: 31 jul. 2023.

estão suportando a fome. Evidentemente, essa situação provoca danos irreparáveis no aprendizado, o que tende a se agravar pela evasão escolar, pois muitos alunos têm abandonado os estudos para tentar obter algum trabalho que lhes permita ajudar no sustento da casa<sup>112</sup>.

Diante de toda essa catástrofe, médicos têm alertado que uma alimentação de má qualidade ou insuficiente fragiliza o sistema imunológico. Isso significa que 33 milhões de brasileiros famintos e 125 milhões que sofrem de insegurança alimentar estão mais vulneráveis ao vírus SARS-Cov-2, responsável pela covid-19, e a outras doenças infectocontagiosas.

Mas não é só: no caso das crianças, a fome ou uma alimentação inadequada e insuficiente têm consequências para toda a vida, conforme lembrou José Graziano da Silva, ex-diretor da FAO: “crianças que passam fome antes dos 5 anos, se sobreviverem, levarão a marca da desnutrição para o resto da vida, não terão desenvolvimento intelectual e motor normal. Estamos, portanto, condenando o futuro de milhões de brasileiros”<sup>113</sup>. Por outro lado, o fato de, no Brasil, verificar-se o fenômeno da feminização da fome constitui um perigo a mais, pois “crianças que vivem em lares comandados por mães em situação de insegurança alimentar estão mais sujeitas à subnutrição”<sup>114</sup>.

A ironia e – por que não dizer? – a perversidade dessa política de desmonte ficam ainda mais evidentes se considerarmos a declaração feita por Jair Bolsonaro, em 19 de julho de 2019. Segundo o presidente:

[...] o Brasil é um país rico para praticamente qualquer plantio. Fora que passar fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem, aí eu concordo. Agora, passar fome, não. Você não vê gente, mesmo pobre, pelas ruas,

112. Thais Carrança, “‘Minha Aluna Desmaiou de Fome’: Professores Denunciam Crise Urgente nas Escolas Brasileiras”, *BBC News Brasil*, 17 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/y2n5ck6a>, acesso em: 31 jul. 2023.

113. *Apud* Maria Victoria de Mesquita Benevides e Fábio Konder Comparato, “Quem Tem Fome não Pode Esperar”, *Piauí*, 10 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4vbj7pw>, acesso em: 31 jul. 2023.

114. Luigi Mazza, Thallys Braga e Renata Buono, “Proporcionalmente à População, para Cada Homem Passando Fome, Há Duas Mulheres na Mesma Situação”, *Piauí*, 20 jul. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdzffzu5>, acesso em: 31 jul. 2023.

com físico esquelético, como a gente vê em alguns países pelo mundo. Falar que se passa fome no Brasil é discurso populista, tentando ganhar simpatia popular, nada além disso<sup>115</sup>.

Contudo, não foi isso o que a realidade mostrou, pois em julho de 2022 a FAO anunciou que o Brasil voltara ao mapa da fome, fato que já vinha se desenhando desde 2018<sup>116</sup>. E, na verdade, o fato é ainda mais grave se considerarmos que, de acordo com o relatório, a porcentagem da população que sofre de insegurança alimentar grave ou moderada em relação à população total é maior no Brasil (28,9%) do que a média mundial (28,1%)<sup>117</sup>. Sobre essa catástrofe, assim se manifestou o economista Walter Belik: “Estamos numa situação de retrocesso que é única no mundo. Não há sequer um caso na história documentado pela FAO de um país que saiu do Mapa e voltou. Nenhum. Esse é o tamanho da tragédia que estamos vivendo”<sup>118</sup>.

## Considerações finais

Diante do exposto, verifica-se que o país se encontra em face de uma urgência trágica: oferecer alimentação saudável e suficiente a 125 milhões de indivíduos. E essa é a tarefa mais premente do novo governo, não apenas por questões humanitárias como também porque a fome tem enorme potencial para provocar convulsão social, conforme advertência feita por Josué de Castro na década de 1940<sup>119</sup>.

E é exatamente essa perspectiva que levou José Graziano da Silva, em entrevista à rede alemã Deutsche Welle (DW Brasil), e reproduzida pelo

115. Júlia Cople, “‘Passar Fome no Brasil é uma Grande Mentira’, Diz Bolsonaro”, *O Globo*, 19 jul. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/36mmxyz6>, acesso em: 31 jul. 2023.

116. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *op. cit.*, 2022.

117. *Idem*, pp. 180, 184.

118. *Apud* “Volta do Brasil ao Mapa da Fome é Retrocesso Inédito no Mundo”, *Folha de S. Paulo*, 23 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/49yzefx3>, acesso em: 31 jul. 2023.

119. Josué de Castro, *Geopolítica da Fome*, São Paulo, Brasiliense, 1957, vol. 1, pp. 139-140.

portal *UOL*, a alertar para a necessidade de serem tomadas providências urgentes, pois a fome chegou a uma “situação explosiva” e atingiu um patamar que “nunca se tinha visto”<sup>120</sup>. No entanto, ele adverte que medidas emergenciais para enfrentar o problema não serão suficientes, tendo em vista que “o mais importante no programa de erradicação da fome é geração de emprego e renda dentro de um processo de desenvolvimento econômico inclusivo, que distribua melhor a renda”<sup>121</sup>.

Por outro lado, a questão da desigualdade de gênero mostrou ser um fator fundamental para a manutenção e o agravamento da insegurança alimentar. De fato, a pandemia expôs um problema que é mundial, mas que, no Brasil, tomou proporções trágicas: a feminização da fome. Se a desigualdade de gênero não for enfrentada, não haverá possibilidade de se proporcionar às mulheres, principalmente àquelas que chefiam lares, oportunidades para que tenham acesso a uma alimentação saudável e suficiente e possam provê-la a seus filhos e dependentes.

Além disso, no relatório apresentado em 2021<sup>122</sup>, a FAO mostrou que também é urgente que se criem mecanismos que permitam aos sistemas alimentares nacionais resistirem a perturbações e a impactos negativos, como é o caso da pandemia de covid-19, que, em 2020, afetou a segurança alimentar de um contingente calculado entre 720 milhões e 811 milhões de pessoas em todo o mundo, isto é, 161 milhões a mais do que em 2019<sup>123</sup>. E, em 2021, os dados apontavam para cerca de 828 milhões de pessoas nessa situação<sup>124</sup>.

Por fim, é necessário que o Brasil enfrente o modelo econômico adotado desde 2016 e aprofundado a partir de 2019, que amplia as desigualda-

120. Malu Delgado, “Graziano: Fome no Brasil Pode Chegar a ‘Situação Explosiva’”, *UOL Notícias*, 1º mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/ueftb9c6>, acesso em: 31 jul. 2023.

121. *Idem*.

122. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: 2021*, Roma, FAO, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yppmydph>, acesso em: 31 jul. 2023.

123. *Idem*, p. v.

124. *Idem*, *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo: 2022*, Roma, FAO, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yicybew9u>, acesso em: 31 jul. 2023.

des e privilegia os setores rentistas da economia e aqueles voltados para a exportação de produtos primários. Conforme advertiu Ladislau Dowbor:

A compreensão desse contexto é importante para entender o retorno da fome ao Brasil em dimensões tão dramáticas. [...] apenas dois setores da economia brasileira são dinâmicos: a intermediação financeira, em suas diferentes modalidades, e a exportação de bens primários, que constitui, em grande medida, uma descapitalização do país em proveito dos grupos de intermediação de *commodities*. A explosão radical da fome e da insegurança alimentar está diretamente ligada a ambos: a apropriação dos recursos pelos grupos financeiros reduz a capacidade de compra da população, que não tem como pagar pelos alimentos, e a exportação de alimentos pela agroindústria gera uma escassez no mercado interno e a alta descontrolada dos preços. [...] O resgate do bom senso econômico e a volta do Brasil sem fome implicam, portanto, não só políticas internas adequadas como também o resgate da soberania que perdemos com o golpe de 2016<sup>125</sup>.

Dessa forma, para que o Brasil possa combater a fome e atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, é necessário que sejam criados mecanismos de defesa de todo o sistema alimentar nacional, de forma a que este resista não apenas a eventos imprevisíveis (como é o caso da pandemia de covid-19) como também a crises econômicas e políticas que, em função de interesses os mais diversos, possam levar à rápida destruição de políticas e instrumentos voltados para a eliminação da pobreza e para a garantia de uma alimentação saudável e suficiente para toda a população. Essa é a tarefa mais urgente do governo Lula.

Para tanto, será preciso que a sociedade brasileira reflita e se organize para enfrentar o desmonte do Estado brasileiro, a liquidação das políticas públicas, a destruição da economia, o descalabro na condução da pandemia e a tentativa de extermínio de parte de sua população, para que consigamos construir um país mais desenvolvido e menos desigual. Afinal, como salientou Dowbor, “a fome no Brasil não é um acidente, é uma opção”<sup>126</sup>.

125. Ladislau Dowbor, *op. cit.*, 2022, pp. 188-192.

126. *Idem*, p. 192.

---

## **SEGUNDA PARTE**

A reflexão de pesquisadores



# Programas de desenvolvimento em organizações internacionais: reflexão e crítica a partir do feminismo e do multiculturalismo

TÁLI PIRES DE ALMEIDA<sup>1</sup> ■ YHASMIN MONTEIRO<sup>2</sup>

## Introdução

Grandes organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, têm parte de sua atuação atrelada a políticas e programas sociais e financeiros a serem implementados em países do Sul Global para a promoção de seu desenvolvimento. Essa atuação se embasa no paradigma do desenvolvimento, segundo o qual o crescimento econômico, a acumulação de capital e o progresso técnico seriam as direções a serem seguidas para se chegar à superação da pobreza e da desigualdade. Não obstante, quando se trata de desigualdade de gênero, a mera aplicação de instrumentos de desenvolvimento econômico com viés liberal, esperando que a mão invisível do mercado seja o bastante para corrigir todas as externalidades sociais, não se mostra uma alternativa realista.

Cabe notar que a formulação dos programas desenvolvimentistas no âmbito internacional é pensada com base em parâmetros socioeconômicos dos países do Norte Global, apoiada em uma visão unívoca sobre o que é ser mulher dentro do patriarcado, de forma que os programas não consi-

1. Doutoranda em sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (PPGS-USP) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
2. Mestranda em direito internacional e comparado na Faculdade de Direito da USP e em direito econômico na Université Lumière Lyon 2 (França), por meio do Programa Pites. Pós-graduada em direito internacional e direitos humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

deram fatores relevantes como a diversidade social, política e econômica dos países do Sul Global<sup>3</sup>. A transposição desses modelos para sociedades do Sul Global acaba por gerar uma situação em que se torna impossível alcançar os objetivos propostos, em razão de uma falha metodológica que desconsidera fatores intrínsecos às sociedades nas quais se pretende atuar.

Para a superação da desigualdade de gênero, não basta fazer a incorporação de políticas liberais na esfera econômica, esperando-se que fenômenos complexos como esse sejam solucionados automaticamente após a promoção do empreendedorismo entre as mulheres. É primordial que mudanças sejam feitas de uma perspectiva que considere as situações de gênero, raça e classe, de maneira que promovam a autonomia das mulheres e o desmonte das estruturas que sustentam as desigualdades<sup>4</sup>. Todavia, isso não pode ocorrer de maneira hegemônica nem sem considerar o multiculturalismo. As distinções culturais devem ser valorizadas e pensadas em uma perspectiva mundial, mas não universal, de forma que direcionem a ação política coletiva, oferecendo mudanças reais<sup>5</sup>.

Boaventura de Souza Santos considera que a aplicação de uma noção de direitos humanos como direitos universais tende à sua inserção na sistemática de um localismo globalizado, operando de forma hegemônica<sup>6</sup>. A partir disso, tem-se que a busca pela igualdade de gênero não pode ser vista com base em parâmetros universais gerais, mas apoiada em características locais e suas particularidades (sociais, culturais, étnicas e raciais).

3. Gisela P. Zapata, “El Nexo Migración-Desarrollo y la Economía Política de la Vivienda en América Latina”, *Oasis*, Bogotá, vol. 23, n. 1, pp. 123-144, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2j8y598v>, acesso em: 27 jul. 2023.
4. Nalu Faria, “O Feminismo Latino-americano e Caribenho: Perspectivas diante do Neoliberalismo”, em Nalu Faria e Richard Poulin (orgs.), *Desafios do Livre Mercado para o Feminismo*, São Paulo, sof, 2005, pp. 11-39; Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía (Remte), “Las Mujeres Contra el Libre Comercio: Una Historia de Resistencia y Lucha”, em Nalu Faria e Renata Moreno (orgs.), *Las Mujeres Contra el Libre Comercio: Una Historia de Resistencia y Lucha*, São Paulo, sof/Remte, 2015, pp. 9-39, disponível em: <https://tinyurl.com/423f26p7>, acesso em: 27 jul. 2023.
5. Helena Hirata e Hélène Le Doré, “Os Paradoxos da Globalização”, em Nalu Faria e Miriam Nobre (orgs.), *O Trabalho das Mulheres*, São Paulo, sof, 1999, pp. 9-37.
6. Boaventura de Sousa Santos, “Para uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos”, *Contexto Internacional*, vol. 23, n. 1, pp. 7-34, 2001.

Em muitos dos países do Sul Global, os trabalhos informais ou os sub-trabalhos são realizados por mulheres, em decorrência da maior dificuldade de sua inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido, é importante que não apenas o trabalho informal como também o trabalho não remunerado das mulheres sejam levados em consideração na implementação das práticas e políticas internacionais voltadas ao desenvolvimento e à emancipação feminina para evitar que, ao serem ignoradas pelas políticas internacionais, se tornem apenas mais uma forma de vulneração e controle social sobre os corpos femininos<sup>7</sup>. Isso porque: “as práticas sociais, familiares, culturais e do trabalho das mulheres são simultaneamente aproveitadas nas relações de trabalho propriamente capitalistas ou não, formais ou informais”<sup>8</sup>.

Assim, ao desconsiderar o tempo e a energia gastos pelas mulheres com a dupla jornada de trabalho e ao esperar que o investimento econômico em empreendimentos dirigidos por mulheres seja o bastante para promover a igualdade de gênero, estar-se-ia ignorando fatores basilares do funcionamento de muitas sociedades que, por muito tempo, deixaram a cargo das mulheres tarefas domésticas e de cuidado, em razão dos papéis de gênero. Não há como gerar mudanças por meio de fatores de transformação que não são adaptados à realidade local e suas especificidades.

É essencial, ademais, que as políticas internacionais sejam pensadas com base em uma visão interseccional, levando em consideração as diferentes raças e classes sociais das mulheres que serão afetadas pelo programa de desenvolvimento proposto<sup>9</sup>.

7. Lila Abu-Lughod, 1998, *apud* Amélie Le Renard, “Trabalho e Gênero: Abordagens Interseccionais e Pós-coloniais”, em Margaret Maruani (org.), *Trabalho, Logo Existo: Perspectivas Feministas*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2019, pp. 205-214.
8. Elisabeth Souza-Lobo, *A Classe Operária tem Dois Sexos: Trabalho, Dominação e Resistência*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2011.
9. Procuraduría de Narcocriminalidad Análisis de Información y Planificación Operativa (Procurar), *Narcocriminalidad y Perspectiva de Género: La Perspectiva de Género y Enfoque Interseccional en la Persecución Penal de la Narcocriminalidad*, Buenos Aires, Procurar/MPF, 2022.

## O desenvolvimento econômico e os direitos das mulheres

Foi no contexto de reorganização de parâmetros sociopolíticos, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que se consolidou um discurso em que o desenvolvimento econômico seria a solução para a pobreza nos países do Sul Global. Nesse aspecto, com base na experiência e formulação do Norte Global, as soluções para as desigualdades entre os países passavam por estratégias cujo foco estava no investimento de capital e aumento da produtividade<sup>10</sup>.

A partir do marco da Primeira Década das Mulheres, na década de 1970, promovido pela ONU, surge um movimento cuja preocupação está envolta no impacto do desenvolvimento sobre a vida das mulheres, no sentido de mitigar a pobreza nos lares com menores ingressos. Os esforços das pesquisas a respeito do papel das mulheres no desenvolvimento econômico caminham junto às problematizações do movimento feminista, que cresce nos países do Sul Global nesse mesmo período, buscando corrigir o olhar estreito sobre as mulheres, isto é, tirar as mulheres das sombras e revelar seu protagonismo nos processos de desenvolvimento.

Na América Latina, desde os anos 1960 e 1970, a emergência de mulheres como sujeitos políticos atuando pelas liberdades democráticas foi um grande impulsionador de uma agenda feminista articulada com as questões da América Latina. Apesar da heterogeneidade da realidade latino-americana, as ciências sociais sustentaram uma interpretação economicista para explicar as baixas taxas de crescimento econômico e desigualdade de renda no continente. A situação econômica seria uma das principais causas para compreender a condição de subordinação das mulheres em relação aos homens. Desse modo, as abordagens a respeito da posição das mulheres estavam sujeitas a uma explicação estrutural baseada nos dualismos de tradicional/moderno e subdesenvolvido/desenvolvido<sup>11</sup>.

A investigação acadêmica percorreu um longo caminho a fim de problematizar a insuficiência do instrumental teórico e propor novas categorias

10. Gisela P. Zapata, *op. cit.*, 2016.

11. Elisabeth Souza-Lobo, *op. cit.*, 2011.

para as problemáticas das mulheres, articulando subordinação no trabalho e hierarquia entre os gêneros<sup>12</sup>. Um aspecto dessa formulação é “evitar a armadilha da dicotomia entre análise de relações ditas gerais e de relações ditas ‘específicas’, como se existissem relações de trabalho neutras e relações de trabalho no feminino”<sup>13</sup>.

Esse caminhar vem junto a uma crítica feminista na qual as noções, experiências e teorias tomam o homem como sujeito universal/representativo do todo, tornando, assim, as explicações e teorias enviesadas. Dar visibilidade às mulheres, além de oferecer um marco de interpretação, permite que se construam fatos pertinentes à investigação baseadas em referenciais “capazes de analisar o conjunto de práticas e relações sociais, considerando a estrutura sexuada da sociedade”<sup>14</sup>.

Assim, uma diversidade de pesquisas foi produzida e apontou para a heterogeneidade das experiências das mulheres latino-americanas, associada, porém, à permanência de ocupações tradicionalmente femininas (no trabalho doméstico remunerado ou não). De maneira geral, sustentou-se a necessidade de as pesquisas conectarem as análises das esferas produtivas e reprodutivas para se entender as dinâmicas operantes da divisão sexual do trabalho na região. De acordo com Elisabeth Souza-Lobo:

As práticas sociais, familiares, culturais e do trabalho das mulheres são simultaneamente aproveitadas nas relações de trabalho propriamente capitalistas ou não, formais ou informais. Ao mesmo tempo, essas práticas são constantemente reformuladas pelas mulheres, como estratégias de sobrevivência, mas também como estratégias de resistência à dominação e à subordinação<sup>15</sup>.

As investigações a respeito das mulheres na América Latina foram permeadas pela preocupação de que o acesso ao mercado de trabalho poderia

12. *Idem*, p. 162.

13. *Idem*, p. 164.

14. Renata Faleiros Camargo Moreno, *Além do que se Vê: Uma Leitura das Contribuições do Feminismo para a Economia*, dissertação de mestrado, Santo André, Universidade Federal do ABC, 2013, p. 12.

15. Elisabeth Souza-Lobo, *op. cit.*, 2011, p. 173.

livrar as mulheres da pobreza e subordinação em relação aos homens, no caminho para o “desenvolvimento”. Porém, os ciclos de expansão e retrocessos econômicos na região demonstraram que as hierarquias de gênero se reconfiguram diante das transformações estruturais<sup>16</sup>.

De outro lado, as diversas modalidades de trabalho das mulheres, em especial aquelas realizadas no espaço doméstico, ainda que ocorram diante de certo isolamento, permitiram que as mulheres construíssem espaços de socialização e compartilhamento em seus bairros. Com apoio de sua experiência, conhecimentos e formas de consciência política adquiridas no cotidiano, as mulheres puderam redefinir relações de poder<sup>17</sup>. Por toda a América Latina, construíram experiências de auto-organização e coletivização das tarefas domésticas, tais como os “comedores populares” (refeitórios coletivos), no Peru e na Argentina, e o *vaso de leche* (distribuição de leite para crianças pequenas), no Peru<sup>18</sup>.

A partir dos anos 1980, as preocupações das instituições internacionais estão focadas em garantir a eficiência da participação econômica das mulheres, tirando “proveito” de suas habilidades, tornando-as produtivas. As mulheres são colocadas como agentes econômicas no papel de microempresárias no cenário crescente do setor informal, como agricultoras que podem ajudar a superar a fome ou como mão de obra adequada às empresas dedicadas à exportação de manufaturas leves na América Latina ou na África<sup>19</sup>.

Nessa visão, ganha visibilidade a ideia de que os problemas econômicos das mulheres podem ser resolvidos exclusivamente dentro da esfera do mercado, por meio de suas habilidades individuais de acessar recursos de

16. *Idem*, p. 162.

17. *Idem, ibidem*.

18. Tais Viudes de Freitas, “Experiências de Socialização do Trabalho Doméstico na América Latina”, em Maria Lucia da Silveira e Neuza Tito (orgs.), *Trabalho Doméstico e de Cuidados: Por Outro Paradigma de Sustentabilidade da Vida Humana*, São Paulo, Sempreviva Organização Feminista, 2008, pp. 27-53, p. 39.

19. Remte, *op. cit.*, 2015; Idoye Zabala Errazti, “Un Viaje a través del Tiempo: 30 Años del Pensamiento Feminista en Torno al Desarrollo”, em Cristina Carrasco Bengoa (org.), *Mujeres y Economía: Nuevas Perspectivas para Viejos y Nuevos Problemas*, Barcelona, Icaria, 1999, pp. 337-364.

maneira eficiente. Assim, surgem programas de microcrédito e empreendedorismo como resposta à pobreza, sem que se questione suas causas<sup>20</sup>.

Nesse contexto, as análises dos programas de instituições internacionais implementados nos países em desenvolvimento criticam as práticas que reforçam a divisão entre homens e mulheres quando recursos, investimentos e políticas são baseados naquilo que consideram trabalho de homens e trabalho de mulheres. Dessa maneira, relegam às mulheres o trabalho considerado reprodutivo e realizado dentro dos lares ou nos postos de trabalho urbanos e industriais mais desqualificados<sup>21</sup>.

Nos anos 1990, as possibilidades derivadas dos processos de redemocratização, assim como da globalização neoliberal, foram debatidas de maneira a se analisar seus efeitos positivos e no sentido de elaborar políticas públicas que pudessem mitigar seus efeitos negativos. Um setor do movimento feminista manteve o olhar sobre o processo como um todo, questionando os limites da globalização econômica e do Estado vigente, quando ganham força os processos de debates e conferências na ONU, que mobilizou um conjunto de mulheres do movimento feminista e pesquisadoras<sup>22</sup>.

Nesse cenário, a categoria “gênero” foi incorporada de maneira transversal ao eixo “desenvolvimento”, com base em uma visão em que deveriam existir mínimas condições sociais e econômicas para que as mulheres pobres tivessem condições de acessar seus direitos<sup>23</sup>. Essa estratégia e discurso distantes de uma crítica ao neoliberalismo, no contexto das conferências da ONU, pareciam ser os mais atuais e pertinentes, porém, levavam à despolitização da “questão das mulheres”<sup>24</sup>.

É uma forma de pensamento única, que transforma um dos dois sexos em um setor social cujas condições de vida e modo de integração no conjunto é necessário reformar, ocultando a visão fundamentalmente política da relação entre os sexos. Essa despolitização é o preço a pagar para que possa ser colocada global-

20. Remte, *op. cit.*, 2015.

21. Idoe Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999.

22. Remte, *op. cit.*, 2015; Idoe Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999.

23. Remte, *op. cit.*, 2015.

24. Nalu Faria, *op. cit.*, 2005; Helena Hirata e Hélène Le Doré, *op. cit.*, 1999, p. 27.

mente “a questão das mulheres” pelos Estados, sem que sejam repostas em questão seus fundamentos ou as bases estruturalmente não igualitárias da economia transnacional<sup>25</sup>.

Não obstante, um setor do movimento feminista atrelado aos movimentos populares da América Latina e do Caribe passou a questionar a maneira pela qual as políticas de ajuste fiscal, privatizações e abertura comercial geravam desigualdade na região. Junto a esse movimento, um conjunto de pesquisadoras mantiveram-se atentas às transformações e buscaram teorizar a respeito das consequências da globalização para as mulheres<sup>26</sup>.

O movimento feminista aponta que as propostas de construção de políticas públicas e padronização no acesso a direitos desconsidera os limites do Estado vigente e as crises econômicas que levaram aos cortes de gastos públicos, freando as possibilidades de repartição das tarefas reprodutivas. Dessa maneira, recai sobre as mulheres uma maior carga de trabalho doméstico e comunitário, impactando na sua busca de ingressos no mercado de trabalho remunerado<sup>27</sup>.

Tal impulso vem especialmente pelo questionamento das mulheres negras, que apontam a necessidade de considerar as diferenças entre as mulheres, mas também as de classe e raça/etnia. Nesse aspecto, as distinções culturais deveriam ser valorizadas e pensadas em uma perspectiva mundial, mas não universal, direcionando para ação política coletiva<sup>28</sup>.

A partir dessa troca, muitas pesquisas identificaram que as mulheres, mesmo inseridas no mercado de trabalho e em uma posição de assalariadas, permaneciam em empregos flexíveis, instáveis e em condições precárias<sup>29</sup>. Ademais, demonstraram a intensificação do trabalho doméstico e dos cuidados realizados pelas mulheres, que, por sua vez, eram cada vez mais utilizados de maneira complementar ao que deveria ser atribuído ao

25. Helena Hirata e Hélène Le Doré, *op. cit.*, 1999, p. 27.

26. Remte, *op. cit.*, 2015; Helena Hirata e Hélène Le Doré, *op. cit.*, 1999.

27. Remte, *op. cit.*, 2015; Idoe Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999.

28. Helena Hirata e Hélène Le Doré, *op. cit.*, 1999.

29. *Idem*.

Estado<sup>30</sup>. Também é possível notar o aumento de estudos e problematizações a respeito da migração de mulheres aos países do Norte, com destino ao trabalho doméstico e de cuidados, assim como para a prostituição<sup>31</sup>.

Apesar das críticas, dentro do debate sobre “desenvolvimento” na ONU, ampliou-se a formulação de políticas focadas na superação da pobreza entre as mulheres. No entanto, não se tratava de propostas em direção a mudanças estruturais, políticas de redistribuição de renda e enfrentamento às estruturas geradoras de desigualdade<sup>32</sup>. O que predominou foi uma visão liberal na esfera econômica em que cabe aos indivíduos buscar saídas e oportunidades de maneira eficiente para obter recursos e vantagens. Assim, promoveu-se a ideia do empreendedorismo e microcrédito, dentro da qual se dariam as respostas às dificuldades das mulheres. Ou seja, as melhorias das condições de vida das mulheres ocorreriam por meio de renda e independência econômica, e não por meio da conquista de sua autonomia<sup>33</sup>.

De maneira geral, as propostas em torno do desenvolvimento e sua relação com as mulheres estão envoltas, de um lado, no empenho na integração das mulheres dos países em desenvolvimento no atual modelo econômico capitalista, em que a eficiência é central, e, de outro lado, em uma estratégia de transformação desse modelo econômico cujas lacunas não consideram as diferentes realidades das mulheres e dos países ao redor do globo, sendo necessário construir um modelo alternativo<sup>34</sup>.

Como contribuição a essa discussão, diversas autoras apontam que a concepção eurocêntrica e ocidental dos programas internacionais voltados às mulheres considera a inclusão financeira e independência econômica sinônimo de melhora nas condições de vida. Enquanto, em muitos países, o aumento do número de mulheres como chefes e provedoras exclusivas de suas famílias não se trata de uma escolha, mas de um processo considerado como “feminização da pobreza”<sup>35</sup>.

30. Nalu Faria, *op. cit.*, 2005; Idoe Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999.

31. Remte, *op. cit.*, 2015.

32. Nalu Faria, *op. cit.*, 2005; Remte, *op. cit.*, 2015.

33. Nalu Faria, *op. cit.*, 2005; Remte, *op. cit.*, 2015.

34. Idoe Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999.

35. Chandra Mohanty, “Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses”,

Nesse aspecto, pesquisas que revelem o trabalho das mulheres, reformulando metodologias a fim de considerar o trabalho informal e doméstico, são necessárias. Da mesma forma, é preciso problematizar políticas de modernização que reformulam o controle social sobre as mulheres, pois não são consideradas as desigualdades surgidas de uma herança colonial e escravocrata no cenário do capitalismo moderno<sup>36</sup>.

Portanto, é preciso questionar a “ocidentalização” presente nos estudos e programas de desenvolvimento com tendências a apresentar as mulheres dos países do Sul Global associadas a uma hierarquia de gênero obsoleta ou como guardiãs de uma cultura tradicional. Cabe considerar que as relações de gênero, raça e classe são transformadas por condições históricas de dominação, não são fixas ou autônomas, mas pautadas pelas dinâmicas do capitalismo, da colonização e das heranças da escravidão<sup>37</sup>.

## O sistema onusiano e sua atuação para a emancipação feminina

No início da atuação da ONU voltada a um desenvolvimento que atentasse para as disparidades de gênero, na década de 1970, fora adotada uma agenda que seguia a denominada perspectiva da *mulher em desenvolvimento*, compreendida como um conjunto de políticas e programas que buscavam integrar as mulheres ao desenvolvimento, pretendendo, para isso, atender às necessidades práticas de gênero das mulheres (reforçando os papéis de gênero e a exploração do trabalho invisível das mulheres)<sup>38</sup>.

Foi durante a década de 1980 que uma nova perspectiva, denominada *gênero e desenvolvimento*, passou a ser incorporada nos trabalhos da Comis-

*Feminist Review*, vol. 30, n. 1, pp. 61-88, 1988; Saskia Sassen, “Contrageografias da Globalização: A Feminização da Sobrevivência”, em Maria Lúcia Silveira e Neuza Tito (orgs.), *Trabalho Doméstico e de Cuidados: Por Outro Paradigma de Sustentabilidade da Vida Humana*, São Paulo, Sempreviva Organização Feminista, 2008, pp. 105-130.

36. Amélie Le Renard, *op. cit.*, 2019, p. 207.

37. *Idem*, *ibidem*.

38. Rúbia Marcussi Pontes, “Gênero e Desenvolvimento nas Nações Unidas: Avanços e Desafios com o Gender Mainstreaming”, *Orbis Latina*, vol. 8, n. 2, pp. 38-59, jul.-dez. 2018, pp. 43-45, 48.

são sobre a Situação das Mulheres e também nas Conferências Mundiais da Mulher. Essa nova perspectiva implicava no reconhecimento não apenas das necessidades práticas das mulheres como também dos interesses estratégicos de gênero, tendo como escopo a erradicação das disparidades fomentadas até então pelo modelo vigente, questionando a posição em que as mulheres estão inseridas na sociedade<sup>39</sup>.

Com a finalização da década da mulher (de 1976 a 1985), marcada pela terceira Conferência Mundial da Mulher, realizada em Nairóbi (Quênia), em 1985, o conceito de *gender mainstreaming* foi inserido nos trabalhos da ONU, sendo direcionado a uma estratégia de integração das políticas de gênero que buscava aumentar a atenção dada à perspectiva de gênero em todas as fases da elaboração de políticas de desenvolvimento e planejamento. O *gender mainstreaming* apenas se consolidou na quarta Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim (China), em 1995<sup>40</sup>.

A partir da conferência de Pequim, com a adoção da Plataforma de Ação de Pequim, a ONU passou a entender o conceito de gênero como uma variável sociocultural transversal, que pode se interligar a outras variáveis como raça, classe e nacionalidade. Surgiu, então, uma compreensão da interseccionalidade como fator de análise a ser percebido para a construção de políticas desenvolvimentistas<sup>41</sup>.

Embora tenha sido implementado formalmente, na prática, a incorporação desse conceito não refletiu a adoção de políticas orientadas a uma real compreensão da perspectiva de gênero interseccional, havendo, do contrário, um esvaziamento do conceito, com a despolitização do conceito de gênero. Deixou de haver, dessa forma, uma incorporação real do *gender mainstreaming* que pudesse levar ao questionamento e à ressignificação institucional<sup>42</sup>.

39. Cecília Sardenberg, “Migrações Perigosas: As (Des)aventuras Semânticas do Conceito de Gênero nos Projetos e Políticas para Mulheres no Brasil”, em Eliane Gonçalves, *Iguais? Gênero, Trabalho e Lutas Sociais*, Goiânia, Editora da PUC Goiás, 2014, pp. 12, 19-48.

40. Rúbia Marcussi Pontes, *op. cit.*, pp. 51-53, jul.-dez. 2018.

41. *Idem*, p. 53.

42. *Idem*, p. 54.

## Economia feminista

Apoiada em uma crítica ao androcentrismo, a economia feminista é uma área do conhecimento que tem como característica ser um campo de estudos aberto e que se alimenta da interdisciplinaridade, construindo interfaces com sociologia, história, filosofia e ciências da saúde<sup>43</sup>. Nesse aspecto, é um saber que pretende dar visibilidade à contribuição das mulheres partindo da própria experiência delas, redefinindo categorias e conceitos que permitam elaborar propostas capazes de influenciar suas vidas<sup>44</sup>.

A economia feminista considera as relações que não estão estritas ao mercado ou por onde circula o dinheiro, trazendo como sujeitos as mulheres que atuam na esfera doméstica e de maneira não remunerada, não apenas enquanto esposas, mães e cuidadoras<sup>45</sup>. Dessa maneira, tem como eixo a satisfação das necessidades humanas, integrando a realidade de homens e mulheres, jogando luz em atividades que são realizadas para além da esfera do mercado, o informal, em particular o trabalho doméstico não remunerado<sup>46</sup>. Considera também as relações que ocorrem na esfera do mercado de trabalho e que são permeadas pela economia monetária, mas supera uma concepção dicotômica e hierárquica entre econômico e não econômico, integrando as “diversas atividades que fazem parte da reprodução social e da sustentação da vida humana”<sup>47</sup>.

Nesse sentido, a utilização do conceito de sustentabilidade da vida proporciona uma análise que aponta para a importância da esfera da reprodução para o processo de produção de mercadorias. Isso implica deslocar o

43. Amaia Pérez Orozco, “Del Trabajo Doméstico al Trabajo de Cuidados”, em Cristina Carrasco Bengoa (org.), *Con Voz Propia: La Economía Feminista como Apuesta Teórica y Política*, Madri, La Oveja Roja, 2014, pp. 49-73

44. Miriam Nobre, “Introdução à Economia Feminista”, em Nalu Faria e Miriam Nobre (orgs.), *Economia Feminista*, São Paulo, Sempreviva Organização Feminista, 2002, pp. 10-15.

45. Cristina Carrasco, “Por uma Economia Não Androcêntrica: Debates e Propostas a partir da Economia Feminista”, em Maria Lúcia Silveira e Neuza Tito (orgs.), *Trabalho Doméstico e de Cuidados: Por Outro Paradigma de Sustentabilidade da Vida Humana*, São Paulo, SOF, 2008, pp. 91-104.

46. Miriam Nobre, *op. cit.*, 2002.

47. Cristina Carrasco, *op. cit.*, 2008, p. 94.

centro da análise dos mercados para as pessoas, “ao substituir a lógica da produção de lucros pela lógica do cuidado da vida e da satisfação das necessidades humanas como objetivo da organização econômica e social”<sup>48</sup>.

As contribuições da economia feminista possibilitam ampliar as fronteiras do campo econômico para além do aspecto mercantil-monetário, integrando trabalho doméstico e de cuidados como essenciais a produção e reprodução da vida. Da mesma forma, pretende revelar como as sociedades se organizam ao distribuir a riqueza e os recursos<sup>49</sup>.

É preciso, então, buscar informações que revelem a atividade global das pessoas e os elementos que a compõem, tais como o trabalho mercantil, a ajuda familiar, o trabalho doméstico e de cuidados, os estudos e o trabalho voluntário. Dentro de uma ideia ampla de trabalho, cabe o trabalho não remunerado, doméstico e de cuidados e suas influências sobre a qualidade de vida das pessoas. Além de um debate em torno das demandas relacionadas a alimentação, moradia e vestimentas, é preciso situar as necessidades afetivas relacionais e de cuidado, que na economia tradicional não são incorporadas<sup>50</sup>. Nesse aspecto, são relevantes as tarefas que tradicionalmente são relegadas às mulheres e executadas por elas, essenciais para a qualidade e modos de vida de uma população, revelando a dependência do sistema mercantil em relação ao trabalho da reprodução social, atividades que não são valorizadas e que incluem subjetividades.

Nesse sentido, dispõe Cristina Carrasco:

[...] um enfoque desse tipo torna visível a profunda relação estrutural que existe entre o processo de produção de mercadorias e o processo de reprodução social, além de permitir que se estabeleçam relações entre tempo e dinheiro, entre trabalho pago e não pago, e mostrar que a própria existência do trabalho de mercado depende da realização do trabalho de cuidados<sup>51</sup>.

48. Renata Faleiros Camargo Moreno, *op. cit.*, 2013, p. 44.

49. Cristina Carrasco, *op. cit.*, 2008; Renata Faleiros Camargo Moreno, *op. cit.*, 2013; Amaia Pérez Orozco, *op. cit.*, 2014.

50. Renata Faleiros Camargo Moreno, *op. cit.*, 2013; Cristina Carrasco, *op. cit.*, 2008.

51. Cristina Carrasco, *op. cit.*, 2008, p. 101.

Ao trazer para o debate as atividades desenvolvidas nos lares e sua relação com a produção capitalista, a economia feminista revela a maneira pela qual os custos da produção capitalista são repassados para a esfera doméstica. Tal dependência não ocorre sem conflitos, e, na medida em que se visibiliza essa relação, também se torna possível discutir as tensões, desigualdades, relações de poder e exploração dos envolvidos<sup>52</sup>.

O Estado se mostra insuficiente ao construir programas a fim de diminuir as tensões no campo da reprodução social; tampouco as empresas alteram sua lógica em termos de ritmo e tempo a fim de que as pessoas sejam capazes de conciliar trabalho com suas responsabilidades domésticas<sup>53</sup>. Cabe notar que o papel do Estado no sistema capitalista é também regular o funcionamento do mercado, assim como desenvolver programas capazes de atender às necessidades das pessoas que não são realizadas pelo mercado. Assim, “participa diretamente da determinação social que ocupam as pessoas e da estruturação das desigualdades sociais, incluídas as de sexo. Por isso, a suposta neutralidade do Estado com relação à configuração dos diferentes grupos sociais é apenas uma miragem”<sup>54</sup>.

Desde as maquiladoras no México até a cadeia produtiva da indústria de confecção, tais indústrias são sustentadas pelo trabalho de mulheres e meninas. O trabalho das empregadas domésticas, visibilizado e mal pago, garante bem-estar, alimentação e limpeza dos lares abastados. A economia informal e o empreendedorismo estão associados ao trabalho flexível e realizado em domicílio pelas mulheres. Tais aspectos revelam a maneira pela qual as propostas de modernização e desenvolvimento recaem como sobrecarga de trabalho e responsabilidades sobre as mulheres, inclusive na busca de soluções e ações para suas comunidades<sup>55</sup>.

Diante disso, ao constatar que os arranjos sociais em torno da reprodução social são insuficientes, Amaia Pérez Orozco avalia a existência de

52. *Idem, ibidem.*

53. Amaia Pérez Orozco, *op. cit.*, 2014.

54. Cristina Carrasco, *op. cit.*, 2008, p. 22.

55. Bruno Lautier, “Desenvolvimento”, em Helena Hirata *et al.* (orgs.), *Dicionário Crítico do Feminismo*, São Paulo, Editora Unesp, 2009, pp. 53-59.

uma crise dos cuidados<sup>56</sup>. Tal crise se manifesta com graus diferenciados, especialmente em se tratando de países do Sul e Norte Global. Por conta da incompatibilidade entre satisfazer as demandas do trabalho remunerado e cobrir as necessidades domésticas e familiares, as mulheres se engajam no processo de migração internacional, formando cadeias globais de cuidados, que se dão quando as mulheres deixam a cargo de outras mulheres suas responsabilidades de cuidados, seja com filhos, seja com idosos. Ainda segundo Orozco: “Este conceito se refere às redes transnacionais que são estabelecidas para sustentar a vida cotidiana e os lares, e dentro deles, as mulheres transferem os cuidados de umas às outras com base numa hierarquia social”<sup>57</sup>.

A economia feminista contribui para um enfoque no desenvolvimento que considera aumentar as oportunidades das pessoas, isto é, o desenvolvimento humano. Nesse campo, é possível incluir seu bem-estar, liberdade, acesso a itens básicos e, especialmente, sua dependência do trabalho reprodutivo, socialmente designado às mulheres. Nessa perspectiva, coloca-se como central a sustentabilidade da vida de maneira a ser pensada e elaborada a partir de um ponto de vista coletivo<sup>58</sup>.

No trecho anterior, buscou-se apresentar alguns elementos referentes à economia feminista que permitem problematizar o olhar das organizações internacionais e governos a respeito do papel das mulheres em países do Sul Global, para, com base nesse referencial, trazer novos elementos que possam contribuir para melhor compreender o fenômeno.

56. Amaia Pérez Orozco, *op. cit.*, 2014.

57. *Idem*, p. 68.

58. Idoye Zabala Errazti, *op. cit.*, 1999, p. 357.

## **Parâmetros para autonomia econômica e equidade das mulheres por meio de políticas econômicas e sociais**

Gênero

A adoção de medidas desenvolvimentistas que incorporem uma visão universalista dos direitos humanos tende a ser excludente com relação aos parâmetros que observem a discriminação de gênero, uma vez que estariam restritas à visão clássica de direitos humanos que, embora não exclua as mulheres de usufruírem da garantia de direitos também garantidos aos homens, não oferece a elas a garantia dos direitos derivados de necessidades que são intrínsecas às mulheres<sup>59</sup>.

Dessa forma, a adoção de uma perspectiva de direitos universalista corresponderia a uma garantia meramente formal, não perpassando a realidade para atender as demandas de direitos específicas das mulheres em um panorama adequado às considerações de gênero. Cabe destacar que as mulheres se mantêm ainda invisíveis em processos de desenvolvimento, na composição do rol de chefes de Estado e atores da política, assim como nas posições decisórias em empresas e organizações internacionais. Ou seja, as mulheres ainda estão excluídas da maior parte dos ambientes de poder e decisão.

Apesar da existência nas instituições de departamentos de “mulheres” ou de “estudos de gênero”, a exclusão das mulheres do poder ainda persiste, bem como a crescente feminização da pobreza. “Valorizar” as mulheres e seu trabalho deve ir além de colocá-las como mitigadoras dos efeitos de crises econômicas e sociais, mas como agentes centrais na elaboração de políticas que superem as estruturas que sustentam a desigualdade.

59. Kimberlé Crenshaw, “Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 10, n. 1, pp. 171-188, jan. 2002, p. 172.

Além da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, teóricas apontam que considerar apenas diferenças de gênero no que se refere a persistência das desigualdades é insuficiente. Como apontado anteriormente, é fundamental que as políticas internacionais de desenvolvimento sejam pensadas com uma visão interseccional. A abordagem interseccional é aquela que considera a discriminação múltipla e diversa sofrida por mulheres cis, trans e travestis devido a determinadas variáveis ou categorias de identidade, como raça, classe, situação imigratória, idade, orientação sexual, identidade de gênero, entre outras. Por sua vez, a intersecção desses aspectos gera subordinações e marginalidades específicas que devem ser observadas e situadas no tempo e no espaço<sup>60</sup>.

Esclarecedor é o sentido de interseccionalidade trazido por Kimberlé Crenshaw:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento<sup>61</sup>.

Cabe entrelaçar o gênero com as categorias de raça e classe, não hierarquizando as formas de opressão. Tais categorias vêm sendo utilizadas nas ciências sociais no sentido de apreender o conjunto das relações sociais entre homens e mulheres<sup>62</sup>.

60. *Idem, ibidem.*

61. *Idem*, p. 177.

62. Danièle Kergoat, “Dinâmica e Consustancialidade das Relações Sociais”, *Novos Estudos Cebrap*, vol. 86, pp. 93-10, 2010; Sarah J. Mahler e Patricia R. Pessar, “Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery toward the Core of Migration Studies”, *The*

Da mesma maneira, devemos estar atentos a como os sujeitos, coletivamente, podem subverter essas categorias<sup>63</sup> ou, ainda, perceber a ambivalência entre essas categorias, pois são dinâmicas e interagem entre si:

[...] as relações sociais são consubstanciais; elas formam um nó que não pode ser desatado no nível das práticas sociais, mas apenas na perspectiva da análise sociológica; e as relações sociais são coextensivas: ao se desenvolverem, as relações sociais de classe, gênero e “raça” se reproduzem e se coproduzem mutuamente<sup>64</sup>.

Não se trata de hierarquizar as formas de opressão, mas de construir uma “crítica” com base na experiência em meio a opressões interseccionais. Para isso, pressupõe-se um compromisso com a justiça em relação aos grupos oprimidos<sup>65</sup>. Ou seja, pensar conjuntamente as dominações com o intuito de combater sua reprodução<sup>66</sup>.

## Conclusão

Uma análise crítica dos projetos de desenvolvimento nos permite extrapolar os impactos da pobreza e crise sobre a vida e o trabalho das mulheres, percebendo que as desigualdades de gênero sustentam o atual modelo econômico e desenvolvimento. Assim, visibilizar a contribuição e o protagonismo das mulheres no terreno da economia favorece o reconhecimento de que a reprodução social, ao lado de saúde, pobreza e trabalho,

*International Migration Review*, vol. 40, n. 1, pp. 27-63, 2006; Helena Hirata, “Gênero, Classe e Raça Interseccionalidade e Consustancialidade das Relações Sociais”, *Tempo Social*, vol. 26, n. 1, pp. 61-73, 2014.

63. Elsa Galerand e Danièle Kergoat, “Consubstancialidade versus Interseccionalidade? A Propósito da Imbricação das Relações Sociais?”, em Danièle Kergoat, *Lutar, Dizem Elas...*, Recife, sos Corpo, 2018, pp. 145-166.

64. Danièle Kergoat, *op. cit.*, 2010, p. 94.

65. Patricia Hill Collins, *Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento*, São Paulo, Boitempo, 2019.

66. Helena Hirata, *op. cit.*, 2014, p. 69.

tem conexão com o que é considerado econômico e que não se limita ao monetário e ao financeiro.

Da mesma forma, é necessário questionar o paradigma dominante da economia, trazendo uma diferente percepção sobre o trabalho das mulheres e sua contribuição à riqueza e ao bem-estar das pessoas. É preciso ainda desnaturalizar o trabalho doméstico e de cuidados como uma atribuição natural das mulheres e incorporar e reconhecer suas experiências com base em sua realidade e cultura.

Nesse cenário, o Estado tem papel central ampliando e recuperando seu papel como garantidor de direitos e promotor de políticas permanentes que transformem as bases que estruturam a desigualdade de gênero. A partir do reconhecimento do papel indutor do Estado, deve-se atuar com investimentos públicos que favoreçam a repartição justa das tarefas relacionadas ao cuidado e à valorização da reprodução social, de maneira que esse trabalho seja coletivo e não recaia exclusivamente sobre as mulheres.

Ao ampliar o escopo do que é considerado econômico e sua posição parcial nas relações de gênero, classe, raça e etnia, é possível valorizar as distinções culturais em uma perspectiva mundial, mas não universal, nas quais as relações sociais são permeadas por condições históricas de dominação, atreladas às dinâmicas do capitalismo, da colonização e das heranças da escravidão. Dessa maneira, a experiência das mulheres baseada em suas cultura e territórios torna-se aspecto valorizado como possibilidade de resistência a um modo de vida que, sob rótulo de moderno, transforma-se em um mecanismo de dominação e opressão.

Essas são reflexões essenciais para que a sustentabilidade da vida seja garantida de maneira coletiva, trazendo mudanças ao modelo hegemônico de trabalho e produção, em uma vida regida menos pela lógica do mercado e mais centrada no bem-estar e no desenvolvimento das pessoas.



# Democracia em constituição: os desafios do sistema democrático à luz de uma perspectiva feminista

BETYSY BAETA MARTINS STARLING<sup>1</sup>

*[...] a violência contra as mulheres na política não é apenas um abuso contra os direitos humanos, é uma ameaça contra a própria democracia.*

MADELEINE K. ALBRIGHT<sup>2</sup>

## As mulheres e a democracia

Os anseios pelo fim das prerrogativas e privilégios aristocráticos suscitaram, no século VI a.C., em Atenas, o surgimento de um novo sistema político que tinha como intento principal outorgar mais direitos ao povo. Entre as muitas heranças deixadas pela Grécia antiga à sociedade contemporânea, a democracia ateniense se sobrepõe por ter configurado o início de um sistema cujos pressupostos promoviam mais participação dos cidadãos. Nessa bem-intencionada proposta reside, contudo, um paradoxo: o exercício da cidadania cabia apenas àqueles considerados cidadãos nos moldes da época – homens adultos, nascidos em Atenas e filhos de pais atenienses. Mulheres, escravizados e estrangeiros não usufruíam da condição

1. Doutoranda em letras estrangeiras e tradução – literatura francesa pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Mestra em estudos literários pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
2. Madeleine K. Albright, “Foreword”, em *Not the Cost: Stopping Violence against Women in Politics – A Renewed Call to Action*, Washington, National Democratic Institute (NDI), 2021, p. 6 (tradução nossa). No original: “violence against political women is not only an abuse of their human rights, it is a threat to democracy itself”.

de cidadãos, tampouco lhes era permitido, por consequência, participar de decisões políticas. O papel social da mulher, considerada naturalmente inferior ao homem, era limitado ao casamento e à religião. Ainda que tais instâncias tivessem grande importância na Grécia antiga, afinal eram imprescindíveis para a manutenção dos valores estimados pela sociedade, a marginalização política das mulheres impedia a participação feminina direta nas decisões importantes, embora haja uma indubitável influência indireta das mulheres na sociedade.

Ao longo dos séculos, entre êxitos e percalços, os conceitos de democracia se atualizaram e, hoje, nossos ideais democráticos em muito diferem dos ideais da incipiente democracia grega. Se na Grécia antiga, onde houve o prelúdio da experiência democrática, às mulheres era negada a participação na política, restrita aos homens, atualmente a ideia de uma democracia excludente, sem igualdade de gênero, é vista como um equívoco, malgrado seja conveniente a uma parcela da população, à qual a diversidade pouco interessa. Isso porque, embora não haja um modelo democrático único, determinado princípio parece ser compartilhado por todos os sistemas que hoje se propõem democráticos: a necessidade de incluir as mulheres como participantes na tomada de decisões que afetam suas vidas. Desse ideal depende a integridade democrática, sendo assim um pré-requisito para o desenvolvimento pleno de uma democracia.

Os ideais democráticos atuais se sustentam sobre bases construídas a partir de um repertório intelectual que compreende reflexões e discussões desenvolvidas no âmbito de movimentos culturais e sociais que promoveram mudanças na sociedade, em especial o Iluminismo, movimento intelectual ocorrido nos idos do século XVIII, no contexto do qual se desenrolou a Revolução Francesa.

Na esteira da defesa da liberdade, os ideais iluministas que serpenteavam pela sociedade no assim chamado Século das Luzes foram responsáveis por promover discussões acerca da condição das mulheres, que passaram a reivindicar o direito de fazer ouvir suas opiniões sobre assuntos outrora negados a elas, como os assuntos políticos. Os princípios normativos que até então definiam o lugar dos homens e das mulheres na sociedade passaram a ser intensamente contestados, e o desassossego provocado pe-

la opressão à qual as mulheres eram submetidas, reprimido por séculos, deu origem a denúncias e manifestações em favor da igualdade de gênero que atualmente são consideradas algumas das gêneses do feminismo, movimento caracterizado por criticar e questionar os papéis de gênero estereotipados que persistiam – e ainda persistem – mesmo em regimes políticos ditos liberais, à revelia das lutas contra o modelo social que limitava a autonomia pessoal das mulheres. Eis um dos maiores pressupostos do feminismo: interpretar sob um olhar feminista dimensões da sociedade que outros paradigmas interpretativos são incapazes de identificar.

Nesse sentido, segundo Rosa Cobo Bedia:

A teoria feminista põe a descoberto todas aquelas estruturas e mecanismos ideológicos que reproduzem a discriminação ou exclusão das mulheres dos diferentes âmbitos da sociedade. [...] os conceitos de violência de gênero, abuso sexual, feminicídio, entre outros, foram cunhados pelo feminismo. Em definitivo, o que este marco de interpretação da sociedade põe em manifesto é a existência de um sistema social em que os homens ocupam uma posição social hegemônica e as mulheres uma posição subordinada<sup>3</sup>.

Sob o contexto das revoluções feministas, ganhou força a percepção de que, para combater a supressão dos direitos femininos provocada pela dominação masculina, seria necessária a inclusão do ponto de vista feminino nas instituições responsáveis por tomar decisões social e politicamente relevantes. A reverberação da luta feminina depende, portanto, da inserção da perspectiva feminista nas esferas da vida pública. Essa inclusão segue, entretanto, um rumo incerto, carente da urgência necessária para conceder às mulheres de maneira efetiva os direitos que lhes são devidos. Tal

3. Rosa Cobo Bedia, *Aproximaciones a la Teoría Crítica Feminista*, Lima, Cladem, 2014, p. 9 (tradução nossa). No original: “La teoría feminista pone al descubierto todas aquellas estructuras y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres de los diferentes ámbitos de la sociedad. [...] los conceptos de violencia de género, acoso sexual, feminicidio, género, patriarcado o androcentrismo, entre otros, han sido acuñados por el feminismo. En definitiva, lo que este marco de interpretación de la realidad pone de manifesto es la existencia de un sistema social en el que los varones ocupan una posición social hegemónica y las mujeres una posición subordinada”.

impasse tem como causa provável o fato de que aqueles que se beneficiam de determinadas circunstâncias não se interessam pela mudança. E, quando dotados do poder necessário para impor a permanência de sua condição social, rejeitam qualquer transformação que a ameace.

Ainda que as mulheres tenham conquistado certo acesso ao debate ao longo dos últimos séculos e que inegáveis evoluções tenham ocorrido, a voz feminina ainda ecoa aquém da importância das mulheres na sociedade, o que implica a permanência de um subentendido *status* de subordinação. Embora uma parcela considerável da população pareça concordar com a necessidade da igualdade de direitos entre homens e mulheres, a luta pela efetivação dessa igualdade nos dias de hoje não atinge o engajamento desejável e revela-se esmaecida, muitas vezes circunscrita a nichos da militância. Dessa forma, as premissas de projetos que buscam promover o empoderamento feminino não encontram o ensejo necessário para se realizar em sua totalidade.

Nesse sentido, é preciso refletir a respeito do fato de que pautas identitárias muitas vezes têm alcance delimitado, visto que nem todos se identificam com a identidade que não compartilham. Sem o conforto do sentimento de pertencimento, faz-se necessária a perspectiva de que a mudança provocada pela inclusão das minorias – mais especificamente das mulheres, no caso deste artigo – pode promover uma melhoria das condições de toda a sociedade. Segundo Rodrigo Nunes:

[...] uma identidade tem apelo reduzido, ou mesmo negativo, para quem não se vê nela. Se o que está em jogo é atrair quem não a compartilha, o que é preciso oferecer não é o conforto simbólico do pertencimento, mas ideias que efetivamente façam sentido para as pessoas; isto é, que lhes ofereçam a perspectiva plausível de uma vida melhor, bem como o desejo de alcançá-la<sup>4</sup>.

É essa perspectiva que pode ser capaz de despertar uma visão feminista na parcela da sociedade que não se identifica com a identidade feminina.

4. Rodrigo Nunes, *Do Transe à Vertigem: Ensaios sobre Bolsonarismo e um Mundo em Transição*, São Paulo, Ubu Editora, 2022, p. 15.

Em vista disso, muitos estudos estão sendo desenvolvidos com o propósito de compreender os impactos da participação feminina em diversas esferas da vida pública e privada, bem como seu papel na construção e consolidação da democracia. Em consonância com a busca por maior pluralidade de vozes, bem como pela descentralização do poder, há muitos estudos perscrutam uma reconciliação da sociedade com as diferenças e alteridades.

Assim, sob a égide dos estudos feministas, mundialmente conhecidos como *women studies*, a realidade feminina passou a ser investigada, sob o viés da interdisciplinaridade, com base em distintas vias de pesquisa, que tinham como objetivo, entre outras coisas, “escovar a história a contrapelo”<sup>5</sup> de uma perspectiva feminista, conferindo às mulheres o protagonismo tradicionalmente menosprezado por uma história que preteriria grupos sociais definidos por gênero, raça e classe. À medida que os estudos feministas ganhavam espaço no meio acadêmico, o espaço feminino na história passou a ser vivamente reivindicado. A reelaboração de narrativas históricas passou, então, a buscar um resgate do lugar histórico recusado às mulheres.

Para além de conferir a justa visibilidade histórica feminina, os estudos científicos e acadêmicos da área de estudos de gênero também buscam lançar luz sobre a forma como a participação feminina no processo político reverbera na sociedade. Tais estudos exercem influência na proposta de reformas que têm como objetivo a igualdade de tratamento das mulheres, tendo em vista a constituição de um sistema democrático saudável, afinal o percurso em busca da paridade política entre os gêneros é um dos principais cerne do contínuo processo de construção de uma democracia plena, uma vez que, como afirma Arend Lijphart, “a igualdade política é um objetivo básico da democracia, e, assim, o seu grau constitui um indicador importante da qualidade da democracia”<sup>6</sup>.

5. Walter Benjamin, *Magia e Técnica, Arte e Política: Ensaios sobre Literatura e História da Cultura*, São Paulo, Brasiliense, 1996, p. 225.
6. Arend Lijphart, *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2019, p. 318.

A despeito do fato de haver uma ligação intrínseca entre democracia e igualdade de gênero, segundo informações recentes divulgadas pela ONU Mulheres, entidade da Organização das Nações Unidas (ONU), e pela União Interparlamentar (UIP), as mulheres ainda são minoria em todos os níveis de tomada de decisão ao redor do mundo, disparidade que ainda deve perdurar por décadas, não sendo eliminada antes de 2063, caso seja mantido o ritmo atual de ascensão feminina na política. No que se refere aos altos cargos de governança, a igualdade de gênero não deve ser alcançada em menos de 130 anos<sup>7</sup>. Tais perspectivas suscitam inquietação, sobretudo se considerarmos o mapa *Women in Politics: 2023*, cujos dados revelam que as mulheres, apesar de representarem em torno de metade da população, ocupam cargos de chefe de Estado ou de governo em apenas 31 países, representando apenas 26,5% dos membros de parlamentos e estando à frente de apenas 22,8% dos ministérios<sup>8</sup>.

Necessário se faz, ainda, diferenciar a participação feminina na política da inclusão de uma perspectiva feminista, esta mais abrangente, podendo alcançar também os homens. Muitas mulheres que ocupam cargos políticos permanecem à sombra dos homens, trabalhando com uma visão masculina, por vezes machista, em especial no caso daquelas filiadas a partidos políticos conservadores. Essas mulheres acabam por defender os interesses masculinos. Partidos que assumem a defesa de costumes conservadores muitas vezes aceitam a inclusão e promoção das mulheres com o objetivo insincero de aderir à diversidade, que, no entanto, acontece levando em conta apenas os próprios interesses. A inclusão feminina nem sempre coincide, em vista disso, com a inclusão de uma perspectiva feminista, e a tomada de decisões importantes permanece concedida, majoritariamente, aos homens.

A baixa representatividade feminina na política desperta há décadas, como supracitado, o interesse de diversos especialistas de áreas como

7. Cálculos da ONU Mulheres. Cf. “Facts and Figures: Women’s Leadership and Political Participation”, *UN Women*, 7 mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/mpzeynkx>, acesso em: 27 jul. 2023.
8. *Women in Politics: 2023*, [S.l.], Inter-Parliamentary Union/UN Women, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/3rnrxdfz>, acesso em: 27 jul. 2023.

ciências políticas e sociais, que têm investigado a experiência política por meio de uma lente de gênero, com o intuito de compreender o papel feminino na sociedade e o impacto de políticas públicas na vida das mulheres. Nunca houve a promoção de tantas ações em consenso com os interesses feministas, e a necessidade de incluir a visão feminina na política talvez nunca tenha reverberado com tamanha intensidade quanto nos últimos anos. Parece haver, todavia, um abismo entre a teoria e a realidade prática, haja vista os índices de participação de mulheres na política, como brevemente citado, e a pouca repercussão de projetos como a Agenda 2030<sup>9</sup>, plano de ação global com metas definidas pela ONU para a promoção do desenvolvimento sustentável, que tem como um dos principais objetivos a igualdade de gênero e o empoderamento feminino.

Segundo o relatório *Women, Business and the Law 2023*<sup>10</sup>, elaborado pelo Banco Mundial, o “ritmo de reformas em prol da igualdade de direitos para as mulheres é o mais baixo em 20 anos”<sup>11</sup>. Dados do relatório revelam que as mulheres desfrutam de apenas 77% dos direitos jurídicos acessíveis aos homens, situação que deve perdurar por muitos anos, caso a implementação das reformas não seja acelerada. Para Indermit Gill, economista-chefe do Grupo Banco Mundial, “os governos não podem se dar ao luxo de deixar de lado metade da população. Negar direitos iguais às mulheres em grande parte do mundo não é apenas injusto para elas; é, também, uma barreira à capacidade dos países de promover um desenvolvimento verde, resiliente e inclusivo”<sup>12</sup>.

A igualdade de direitos, portanto, é fundamental não apenas para as mulheres, mas, outrossim, para a economia global, visto que, ainda de acordo com o citado relatório do Banco Mundial, a erradicação da de-

9. United Nations Development Programme, *Sustainable Development Goals*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/5cxuvt7v>, acesso em: 27 jul. 2023.

10. World Bank Group, *Women, Business and the Law 2023*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/mr33bhus>, acesso em: 27 jul. 2023.

11. “Ritmo de Reformas em Prol da Igualdade de Direitos para as Mulheres é o Mais Baixo em 20 Anos”, *World Bank Group: Notícias*, 2 mar. 2023 (comunicado à imprensa n. 2023/050/DEC), disponível em: <https://tinyurl.com/4vat35ch>, acesso em: 27 jul. 2023.

12. *Idem*.

sigualdade de gênero no mercado de trabalho poderia elevar o produto interno bruto (PIB) em uma perspectiva a longo prazo em quase 20%, em média, ao redor do mundo<sup>13</sup>. Para tanto, é imprescindível a inclusão de uma perspectiva feminista em âmbitos responsáveis por criar e fazer valer as leis.

Todavia, em um momento em que a democracia parece vacilar em razão de ideologias políticas radicais que ganham força ao redor do planeta, a disposição para a inclusão de uma perspectiva feminina na política parece também estremecida, o que nos permite fundamentar a hipótese de que existe uma espécie de interdependência entre democracia e igualdade de gênero, uma vez que esta parece à mercê de uma democracia saudável.

Atualmente, há muitos pontos de vista que miram a democracia como algo em gradual derrocada, que, a depender dos caminhos políticos tomados, corre o risco de não resistir nas próximas décadas. Acreditamos, porém, que a análise das crises da democracia é um meio para se compreender também suas perspectivas; isso porque consideramos a democracia como um modelo em constituição, constantemente suscetível a crises justamente por ainda não ter se estabelecido sobre todas as bases necessárias, entre elas a participação igualitária e representativa de todos os grupos da população na política. É um pressuposto democrático que a voz representativa da população seja ouvida e levada em consideração pelos sistemas políticos. Dessa forma, quando a democracia torna-se fragilizada, é natural que haja receios com relação às perspectivas das minorias sociais.

Algumas ideologias políticas radicais, tais como as de viés extremista, parecem sempre em via de alterar o curso do sistema democrático, que nos parece, assim, vulnerável, justificando a importância de um estudo aprofundado sobre a problemática. Destarte, a democracia e os temas que a ela concernem têm despertado, nos últimos anos, especial interesse, bem como os fenômenos que oferecem riscos ao estabelecimento da democracia, tais como o fascismo, um regime político ultranacionalista e conservador que promove a repressão contra a oposição por meio de um poder autoritário.

13. World Bank Group, *op. cit.*, 2023.

## Democracia em perspectiva

Ao atravessar a fronteira da segunda metade do século xx, deixando para trás a insegurança do campo minado do fascismo, o mundo viu ganhar força o ideal democrático que por décadas promoveria importantes conquistas em vários países. Em um movimento de recuo, as veleidades fascistas e autoritárias cederam espaço, pouco a pouco, à esperança prometida pela instituição de um regime político que se fundamenta na soberania popular e no respeito aos direitos fundamentais, na contramão dos regimes radicais que durante décadas supliciaram Ocidente e Oriente. Assim entendido, o sistema democrático era uma antítese ao fascismo, um necessário promotor de reconstrução da sociedade, que passou a acreditar, enfim, na democracia como última chance de civilização. O chamado sufrágio universal passou a ser, de fato, universal, com exceção de alguns países extremistas, e o sentimento de pertencimento outrora negado a uma parte da população passou a ser legítimo e justificado graças à participação efetiva na eleição de seus representantes. No cerne da democracia, a supremacia da Constituição, que, para além do direito ao voto, tem como elemento imprescindível o respeito aos direitos de todos, inclusive das minorias sociais.

Embora alguns países, incluindo o Brasil, tenham flertado com regimes ditatoriais nas décadas finais do século xx, a democracia constitucional permaneceu como a ideologia mais bem-sucedida do século, sobretudo por ajudar a promover, de fato, maior diversidade cultural, bem como o aumento da renda da população e a ascensão das minorias, antes marginalizadas por questões de raça, gênero, sexualidade e classe social.

Se os ideais democráticos faziam parte do *zeitgeist* do período pós-guerra, nos dias de hoje outro espírito do tempo, que antagoniza diretamente com a democracia, surgiu no rastro de circunstâncias atuais que suscitaram, ao redor do mundo, a decepção de uma parte da população com o regime democrático. Entre tais circunstâncias está a estagnação social da população, que percebeu, devido a intermitentes crises econômicas, o fim da ascensão pela qual passava sua condição financeira ao longo das últimas décadas.

Ao oferecer um desenvolvimento social significativo, porém momentâneo, a democracia lançou a sociedade em um jogo complexo de expectativa e frustração, que não se restringe a questões econômicas. A perda de uma hegemonia tradicional despertou a insatisfação entre aqueles que estavam acostumados a usufruir de prerrogativas por causa de sua cor, gênero ou outras condições sociais historicamente privilegiadas. Há ainda o incômodo provocado pela agenda progressista que faz parte da realidade das novas gerações. Pessoas de gerações anteriores frequentemente temem a ruptura com seus valores tradicionais e recusam, por isso, as transformações sociais promovidas pelo reconhecimento da união homoafetiva e pela promoção de políticas feministas e de igualdade racial, por exemplo. Incitadas por políticos aos quais esse descontentamento convém, elas acreditam ter despertado para uma ameaça insuspeitada pela maioria da população. Nesse sentido, a revolução da comunicação promovida pelo avanço tecnológico, sobretudo pela internet e pelas redes sociais, embora tenha grande valor para a sociedade, favoreceu a desinformação e a disseminação de teorias conspiratórias.

Tais circunstâncias fomentaram, assim, a ocasião favorável para que o fascismo adotasse os órfãos da democracia. Entre os cidadãos vulneráveis estão, em especial, os eleitores nacionalistas, que se abraçam à bandeira de seu país afirmando-se paladinos da lei e da ordem que eles mesmos desrespeitam com um comportamento frequentemente tumultuoso, ignorando que o progresso não coexiste com a desordem. Além disso, esses eleitores muitas vezes reivindicam a liberdade à qual paradoxalmente se dispõem a renunciar em prol de uma ditadura cujo retorno desejam.

Hoje, portanto, é a democracia que parece executar um movimento de recuo, aparentemente despojada da capacidade de esperar a sociedade. Aqueles que não se sentem beneficiados pelos regimes democráticos se tornam alvos de políticos com discursos muitas vezes extremistas que prometem promover uma mudança radical na política do país, caso o poder lhes seja concedido. Conquistam eleitores com tendências extremistas por meio de uma retórica violenta e preconceituosa, ao mesmo tempo que conseguem despertar o interesse de eleitores moderados com um discurso anticorrupção e propostas que dialogam com as necessidades da sociedade.

Eis a receita para a ascensão de políticos de tendências autoritárias, que chegam ao poder pela via democrática do voto popular, irrompendo sem hesitar, como cavalos de Troia, nos espaços democráticos.

Sem saber administrar as decepções da população, que são, apesar de tudo, um dos pilares da democracia, conforme Stephen Holmes<sup>14</sup>, o regime democrático se tornou palco da precipitação de movimentos radicais, que se manifestam principalmente por meio de três fenômenos que contribuem para o atual deslize vertiginoso da democracia: *extremismo político*, *populismo* e *autoritarismo*.

O *extremismo político* caracteriza-se sobretudo pela defesa de medidas radicais. Ao analisar a pressão sob a qual se encontra a democracia nos dias de hoje, o jurista e atual ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso pontua que a defesa de medidas radicais como o “fechamento do legislativo, substituição integral dos juízes das supremas cortes, demonização da imprensa ‘elitista’, das ONGs ‘esquerdistas’”, entre outras, promovida por pessoas que “enxergam comunistas em toda parte”, caracteriza o extremismo político, que representa, segundo ele, uma grande ameaça à democracia, uma vez que é marcado por intolerância, agressividade e violência, que “frequentemente acompanham o ideário marcado por nativismo (nacionalismo mais xenofobia), machismo, misoginia, homofobia, racismo”, além do “negacionismo científico e ambiental, rejeição a organismos internacionais de direitos humanos, exploração abusiva da religião e discursos de ódio de natureza diversas”. Barroso ainda chama a atenção para o fato de que, com exceção de alguns regimes ditatoriais, como o de Francisco Franco, na Espanha, e Augusto Pinochet, no Chile, “a extrema-direita, desde a Segunda Guerra Mundial, havia ficado confinada a minorias situadas à margem da História. Nos últimos anos, porém, ela vem ingressando no *mainstream* da política, chegando ao poder pelo voto popular e minando a democracia ‘por dentro’”<sup>15</sup>.

14. Stephen Holmes – *How Democracies Die*, Geneva Graduate Institute, 13 mar. 2017 (86 min), disponível em: <https://tinyurl.com/yd4x2wzn>, acesso em: 27 jul. 2023.

15. Luís Roberto Barroso, “A Democracia sob Pressão: O que Está Acontecendo no Mundo e no Brasil”, *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 1, pp. 33-56, jan.-mar. 2022, p. 39, disponível em: <https://tinyurl.com/k2wc9t7m>, acesso em: 27 jul. 2023.

Embora o extremismo se manifeste em todos os espectros ideológicos – à esquerda com Josef Stalin e à direita com Adolf Hitler e Benito Mussolini, por exemplo –, a disposição ao extremismo político nos dias de hoje é mais comum entre políticos de direita, com a eleição de representantes dessa corrente ideológica nos últimos anos em três dos países mais populosos do mundo – Índia, Estados Unidos e Brasil.

Estratégia política muitas vezes aliada a outras ideologias, que podem ser tanto de esquerda como de direita, o *populismo* se configura como uma manipulação dos medos e anseios do povo, convocado por uma liderança carismática a lutar contra um inimigo estabelecido para fundamentar o discurso antagônico. Políticos populistas frequentemente se definem como antissistema, muitas vezes a despeito do próprio histórico.

Devido à repressão promovida contra opositores e às variadas formas de censura, além da concentração de poder nas mãos de uma autoridade, é possível definir o *autoritarismo* como um regime em que há a imposição de uma autoridade e o enfraquecimento do Estado de direito, sendo negado à população o direito de escolher livremente seus representantes. Tal regime depende da participação das Forças Armadas.

Embora existam distinções entre os fenômenos citados, é comum que haja a convergência entre eles. A coincidência desses fenômenos, como é o caso do populismo extremista e autoritário, esvazia a democracia por meio da supressão de direitos da população, e seu ápice é o desastre, é o fascismo. E é o desprezo pelos ideais democráticos que caracteriza regimes fascistas. Segundo a diplomata Madeleine Albright, primeira mulher a ocupar o cargo de secretária de Estado dos Estados Unidos, “o que torna um movimento fascista não é a ideologia, mas a disposição de fazer tudo o que for necessário – inclusive lançar mão de força e atropelar os direitos dos outros – para obter a vitória e a obediência às ordens”<sup>16</sup>.

16. Madeleine Albright, *Fascismo: Um Alerta*, São Paulo, Planeta, 2018, p. 46.

## Fascismo e violência de gênero

Ao tentar elucidar os motivos pelos quais voltamos a falar, nos dias de hoje, sobre fascismo, uma das maiores ameaças políticas do século xx, Albright afirma que a eleição de Donald Trump para a presidência da maior potência econômica do mundo fez ressurgir uma ferida que se julgava curada, uma vez que, segundo ela, nunca houve na história dos Estados Unidos um presidente “cujas declarações e atos entrassem em tamanho choque com os ideais democráticos”<sup>17</sup>. Segundo ela:

Desde os estágios iniciais de sua campanha, e em seus primeiros passos no Salão Oval, Donald Trump reservou duras palavras às instituições e aos princípios que formam os pilares de um governo transparente. Nesse processo aviltou sistematicamente o raciocínio político nos Estados Unidos, exibiu um desprezo impressionante pelos fatos, caluniou predecessores, ameaçou “encarcerar” rivais políticos, referiu-se aos jornalistas da grande mídia como “inimigos do povo americano”, espalhou mentiras sobre a integridade do processo eleitoral do país, promoveu de forma impensada uma política econômica e comercial nacionalista, vilanizou imigrantes e os países de onde vieram e alimentou uma intolerância paranoica direcionada aos seguidores de uma das principais religiões do mundo<sup>18</sup>.

Como se não bastasse o repertório antidemocrático citado por Albright, Trump lança mão, repetidas vezes, de comentários machistas e misóginos. Sem nenhum pudor, o ex-presidente estadunidense foi capaz de afirmar, em 2015, que, se Hillary Clinton, então candidata à presidência dos Estados Unidos, não era capaz de satisfazer o próprio marido, não seria capaz de satisfazer a América<sup>19</sup>. Eis apenas um dos muitos exemplos dos rompantes preconceituosos de Trump, que encontram eco em terras brasileiras.

17. *Idem*, p. 15.

18. *Idem, ibidem*.

19. Donald Trump, Washington, 26 ago. 2015, Twitter: @politico, disponível em: <https://tinyurl.com/2p99zb9a>, acesso em: 27 jul. 2023.

Admirador declarado de Trump, o ex-presidente brasileiro Jair Bolsonaro compartilha com o estadunidense o desprezo pelo papel feminino em esferas políticas e socioeconômicas.

Da eleição de políticos como Trump e Bolsonaro resulta um importante obstáculo para a inclusão de uma lente feminista na política. Ao ocupar um cargo de tamanha importância, esses políticos acabam por legitimar, aos olhos de uma parte da população, o comportamento preconceituoso que lhes é característico, concedendo uma espécie de salvo-conduto àqueles que com eles se identificam. O machismo se torna, então, exacerbado, tirando proveito, inclusive, das potencialidades do avanço tecnológico, em especial de redes sociais, que favorecem o compartilhamento e a disseminação de informações e opiniões.

Segundo Barroso, um “estranho fenômeno que assombra o mundo e o Brasil parece ter liberado demônios diversos, fazendo sair à luz do dia, sem cerimônia, misóginos, homofóbicos, racistas, fascistas, supremacistas, antiambientalistas, milicianos e corruptos, em meio a outras espécies primitivas”<sup>20</sup>. Muitos desses demônios foram libertados, sem dúvidas, pela internet, que abriu as portas de um submundo que ocultava preconceitos e ressentimentos há anos dissimulados por conveniência.

Não se trata, em definitivo, de negar a importância da internet, reduzi-la a uma espécie de Leviatã da modernidade; afinal, para além de sua utilidade, a internet teve significativo papel na democratização da sociedade em um nível global, uma vez que ampliou o acesso à informação e ao conhecimento, oferecendo a possibilidade de manifestação de opiniões e ideias àqueles cuja participação era negada nos espaços de expressão. Eis, todavia, uma das particularidades de nosso tempo com a qual ainda não sabemos lidar: os ruídos dispendiosos que a multiplicidade de vozes pode provocar na esfera política. Embora esse seja, naturalmente, um ônus da liberdade com o qual deve conviver a sociedade que se quer livre, é necessário reconhecer as possíveis ameaças representadas pela tecnologia ao bem-estar social e à democracia.

20. Luís Roberto Barroso, *op. cit.*, p. 52, jan.-mar. 2022.

Por causa das transformações provocadas pelo avanço tecnológico e sua ausência de limites, encontramos-nos, afirma a diplomata argentina Susana Malcorra, “em um ponto de inflexão na história, diante da maior prova de fogo que enfrentamos desde a Segunda Guerra”<sup>21</sup>. É necessário, pois, encontrar as estratégias com as quais talvez seja possível driblar os obstáculos que se interpõem. Embora já existam propostas de regulamentação da internet, a tentativa de regulação, ao revelar-se um revés para as empresas de tecnologia, visto que a necessidade de maior fiscalização, entre outras coisas, poderia representar aumento nos custos, tem como contratempo a oposição muitas vezes promovida por essas empresas, que fazem uso de seus artifícios para manipular usuários de redes sociais, os quais, incitados pela desinformação, tornam-se muitas vezes resistentes à regulamentação.

No extremo da reflexão, vale lembrar que o avanço tecnológico e a falta de regulação ofereceram a políticos mal-intencionados uma arma com a qual podem lutar de maneira muitas vezes desigual, visto que a falta de escrúpulos lhes permite fazer uso ilimitado das possibilidades das redes sociais e das mídias alternativas que se tornaram viáveis graças à internet. A tecnologia concedeu a esses políticos e seus simpatizantes a possibilidade da disseminação de calúnias e informações falsas, as quais, ao circular excessivamente pelo mundo virtual, alcançam um grande número de pessoas e ganham, assim, o *status* de informação plausível. Esse tipo de controle da informação é, nos dias de hoje, um dos principais meios pelos quais o autoritarismo alça voo em direção ao poder irrestrito.

O flerte entre política e redes sociais tem se revelado um grande desafio social, cujas principais sequelas negativas são os crimes de ódio que se multiplicam ano a ano, tendo triplicado ao longo dos últimos seis anos, de acordo com a organização não governamental (ONG) SaferNet, que atua em defesa dos direitos humanos na internet. Segundo mapeamento recente da ONG, houve uma disparada alarmante nas agressões envolvendo racismo, intolerância religiosa, xenofobia e outros discursos de ódio na internet,

21. A afirmação foi feita por Susana Malcorra, durante uma reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio (CJB 2023), realizada em 18 de maio de 2023.

que integram um *ranking* de denúncias encabeçado pelas queixas relacionadas à demonstração de hostilidade contra as mulheres.

Crime de ódio que mais cresceu nas redes sociais nos últimos anos, a misoginia, assim como outras práticas de intolerância, tem seu ápice em anos eleitorais. De acordo com o levantamento da SaferNet, o número de denúncias contra esse tipo de agressão contra as mulheres saltou de 8 mil em 2021 para 28 mil em 2022, exatamente o ano em que foi registrado o maior número de feminicídios no Brasil desde que a lei n. 13 104, de 2015, entrou em vigor<sup>22</sup>. Essa disparada no registro de denúncias de crimes de ódio ocorreu também em 2018 e 2020. No caso da misoginia, em 2018 as denúncias tiveram um aumento de 1 639,5% com relação ao ano anterior<sup>23</sup>.

Em um momento em que não deveria ser mais necessário falar sobre o preconceito, ele parece se instalar descaradamente em diversos âmbitos sociais e políticos.

Tradicionalmente, há uma relação estreita entre fascismo e machismo, e, no que diz respeito às mulheres, o avanço dos ideais misóginos tem como consequência o aumento da desigualdade de gênero, que, por sua vez, é o cerne do crescimento dos índices de violência de gênero. Segundo Debora Piccirillo e Giane Silvestre, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), entre os anos de 2017 e 2022, o registro de crimes de feminicídio aumentou 37% no Brasil. Entre 2021 e 2022, o aumento foi de 5,5%. Nesse mesmo período, estados populosos como São Paulo e Rio de Janeiro registraram um aumento nos crimes de feminicídio bem acima da média do país, 43,4% e 25,4%, respectivamente<sup>24</sup>.

22. Cf. Brasil, lei n. 13 104, de 9 de março de 2015, *Diário Oficial da União*, 10 mar. 2015. Conhecida como Lei do Feminicídio, estabelece que os homicídios cometidos contra as mulheres em contexto doméstico e familiar, ou em um contexto em que haja menosprezo e discriminação pela condição de mulher da vítima, devem entrar na categoria de homicídios qualificados, com pena de doze a trinta anos.

23. Para mais informações, cf. “Denúncias de Crimes de Discurso de Ódio e de Imagens de Abuso Sexual Infantil na Internet Têm Crescimento em 2022”, *SaferNet*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/uc8un9dm>, acesso em: 27 jul. 2023.

24. Debora Piccirillo e Giane Silvestre, “Aumento dos Feminicídios no Brasil Mostra que as Mulheres Ainda Não Conquistaram o Direito à Vida”, *GI*, 8 mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8csvrr>, acesso em: 27 jul. 2023.

Um dos muitos fatores que podem explicar o crescimento dos índices de violência de gênero é a falta de investimento em políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Tais políticas sofreram cortes de 90% das verbas durante o governo de Jair Bolsonaro<sup>25</sup>, o que comprometeu significativamente o orçamento das unidades da Casa da Mulher Brasileira e do Centro de Atendimento às Mulheres, responsáveis pelo atendimento de vítimas de violência doméstica.

Diante de circunstâncias como essas, é poderosa, segundo Albright, “a tentação de fechar os olhos e esperar que o pior passe, mas, como a história nos ensina, a liberdade só sobreviverá se defendida, e as mentiras só cessarão se forem expostas”<sup>26</sup>. É preciso, à vista disso, compreender a importância da presença feminina em cargos responsáveis pela tomada de decisões para que seja possível criar e subsidiar políticas públicas e sociais capazes de promover de fato o empoderamento feminino e eliminar a desigualdade existente em quase todos os âmbitos das relações sociais, desigualdade esta que fortalece a convicção de que às mulheres cabe um papel submisso, de simples coadjuvante das realizações masculinas. A expectativa a respeito da subserviência feminina faz que as mulheres sejam vistas como posse de seus parceiros e familiares. E é dessa expectativa, outrossim, que deriva a violência de gênero, a qual coloca em risco não apenas a vida das mulheres, mas, em consequência, a experiência democrática de toda a sociedade.

## Considerações finais

A breve reflexão que se buscou fazer ao longo deste artigo pode assemelhar-se a um diagnóstico pessimista de nosso tempo, afinal não são poucos os desafios e as ameaças que enfrentam os grupos de minorias sociais historicamente marginalizados em virtude da cor de sua pele, da orientação

25. Thiago Resende, “Bolsonaro Cortou 90% da Verba de Combate à Violência contra a Mulher”, *Folha de S. Paulo*, 17 set. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mtnzzrj6s>, acesso em: 27 jul. 2023.

26. Madeleine Albright, *op. cit.*, 2018, p. 236.

sexual, do gênero ou da classe social. Acreditamos, entretanto, que a denúncia é um meio de promover a reflexão e conscientização necessárias para o engajamento da sociedade em questões de tamanha relevância, além de lançar luz sobre a importância de políticas públicas relativas à problemática. São inúmeros os desafios impostos pelo avanço da extrema direita, mas é demasiado, outrossim, o desejo de decifrar os motivos pelos quais os caminhos da democracia são formados por tantos meandros. E acreditamos que a efetiva inclusão das mulheres e do ponto de vista feminino na política e em espaços de poder é uma das vias pelas quais devemos seguir em direção a um sistema democrático saudável, sendo capaz, decerto, de expandir os limites e as possibilidades da democracia, melhorando as condições de vida não apenas das mulheres como também de toda a sociedade.

Se são vários os diagnósticos negativos, multiplicam-se no mesmo ritmo as análises acerca dos impactos positivos da participação feminina nos espaços de poder. Para além do respeito à igualdade de gênero constitucionalmente garantida, a inclusão efetiva da perspectiva feminista nos âmbitos importantes e decisivos é capaz de estimular o crescimento econômico de um país e impulsionar os setores público e privado, proporcionando o aumento do bem-estar social de maneira geral. É justamente por isso que, como nos lembra Susana Malcorra, a ascensão da perspectiva feminista não deve ser tratada como uma questão restrita às mulheres<sup>27</sup>. Não se deve reduzir as reflexões ao revanchismo e à confrontação, que poderiam ter como resultado uma reação negativa contra os avanços femininos.

Resta reconhecer, por fim, que, ainda que as feridas do fascismo não tenham cicatrizado, o simples fato de estarmos dispostos a refletir sobre o assunto revela uma bem-vinda resistência às ideias que ora tentam fazer sucumbir o sistema democrático. Não se trata de alardear catástrofes, mas, sim, de buscar assimilar os fatores que ameaçam a condição feminina e, por conseguinte, o bem-estar da sociedade, para, dessa forma, tentar encontrar, em possíveis respostas para questões essenciais, um fio de Ariadne capaz de nos guiar nesse labirinto de rumo incerto que chamamos democracia.

27. A afirmação foi feita por Susana Malcorra, durante uma reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio (CJB 2023), realizada em 18 de maio de 2023.

# A participação feminina na governança global: o passado presente da Ibero-América e a memória disruptiva do Mercosul

EDUARDO ALEIXO MONTEIRO<sup>1</sup>

## Introdução

O objetivo geral do presente artigo tem a ver com começar a investigar o passado presente da Ibero-América, não só aplicando ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) a noção de memória disruptiva como também sugerindo a participação feminina na governança global como elemento disruptor. Para tanto, e nisso consistem os objetivos específicos, procede-se a uma genealogia das noções de passado presente e memória disruptiva, levando em conta a América Ibérica e o Mercosul. Nesse influxo, é dada especial atenção a considerações para uma nova governança global elaboradas com base em perspectivas feministas por Susana Malcorra, titular da Cátedra José Bonifácio (CJB), do Centro Ibero-americano (Ciba) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), em 2022 e 2023.

1. Bacharel em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em filosofia e teoria geral do direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em teatro, dança e *performance* pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutorando em humanidades, direitos e outras legitimidades no Diversitas – Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.

## O passado presente da Ibero-América

Elizabeth Jelin<sup>2</sup> pondera que falar de memórias significa falar de um presente. A memória, segundo a autora, não é o passado, mas a maneira como os sujeitos constroem um sentido do passado, um passado que se atualiza na sua ligação tanto com o presente quanto com um futuro desejado no ato de lembrar, de esquecer e de silenciar. O passado já passou, é algo determinado, não pode ser mudado. O que muda é o sentido desse passado, sujeito a reinterpretções que estão ancoradas na intencionalidade e nas expectativas para o futuro. É, pois, um sentido ativo, gestado por atores sociais em cenários de confronto e luta diante de outras interpretações, muitas vezes contra esquecimentos e silêncios. Militantes fazem uso do passado e colocam na esfera pública as suas leituras e interpretações, em função de seus compromissos emocionais e políticos com o passado e o futuro.

Andreas Huyssen<sup>3</sup> destaca o surpreendente nascimento de uma cultura e uma política da memória, bem como sua expansão global, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, as ditaduras latino-americanas e o *apartheid* na África do Sul. Conforme o autor, um dos fenômenos culturais e políticos mais surpreendentes dos últimos anos é a emergência da memória como uma das preocupações culturais e políticas centrais das sociedades ocidentais. Esse fenômeno caracteriza uma volta ao passado que contrasta totalmente com o privilégio dado ao futuro, que tanto caracterizou as primeiras décadas da modernidade do século xx. Desde os mitos apocalípticos de ruptura radical do começo do século xx e a emergência do “homem novo” na Europa, por meio de fantasmagorias assassinas de purificação racial ou de classe, no nacional-socialismo e no stalinismo, ao paradigma da modernização estadunidense, a cultura modernista foi energizada por aquilo que poderia ser chamado de futuros presentes. No

2. Elizabeth Jelin, *La Lucha por el Pasado: Cómo Construimos la Memoria Social*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2017.
3. Andreas Huyssen, *Seduzidos pela Memória: Arquitetura, Monumentos, Mídia*, Rio de Janeiro, Aeroplano, 2000.

entanto, a partir da década de 1980, o foco parece ter se deslocado dos futuros presentes para os passados presentes. A ideia de passado presente traz, portanto, uma preocupação com entender o passado no presente.

A Ibero-América ou América Ibérica – o prefixo *ibero-* e o adjetivo *ibérica* referem-se à península Ibérica, que inclui Andorra, Portugal e Espanha – é a região do continente americano que compreende os países ou territórios que remontam aos impérios português e espanhol, quer dizer, todos os países de língua espanhola na América do Norte, na América Central e na América do Sul, além do único país lusófono da região, o Brasil. Para Flávio Soares de Barros<sup>4</sup>, apesar de a região ser constituída de países bastante diversos entre si em termos de renda, desenvolvimento e dimensões geográficas, alguns desafios podem ser considerados comuns, como a desigualdade econômica e social, que afeta o acesso e a qualidade de bens e serviços públicos. Nélida Piñon<sup>5</sup> vai além, mencionando a tendência do continente ibero-americano de aliar os seus pilares históricos a variadas e polissêmicas expressões narrativas. A escritora se refere tanto aos monumentos narrativos das culturas autóctones como à produção documental advinda da pós-Conquista. Vale lembrar que os impérios português e espanhol foram dois dos maiores da história, ambos com colônias até o século xx.

Logo, o passado presente da Ibero-América é um passado de colonização, que – não custa nada sublinhar, por mais óbvio que isto seja – foi perpetrado e perpetuado pelos homens. Mas como questionar esse passado? Jelin e Huyssen, reiterem-se, diriam: olhando para ele com os olhos do presente. E como olhar para o passado com os olhos do presente? A fim de responder a essa segunda pergunta, é preciso aplicar ao Mercosul a noção de memória disruptiva.

4. Flávio Soares de Barros, “Fortalecimento da Identidade Ibero-americana como Projeto Estratégico”, em Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.), Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, São Paulo, Edusp, 2015, pp. 227-243 (Cátedra José Bonifácio; 2).
5. Nélida Piñon, “As Matrizes do Fabulário Ibero-americano”, em Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.), Nélida Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, São Paulo, Edusp, 2016, pp. 19-22 (Cátedra José Bonifácio; 3).

## Por uma memória disruptiva do Mercosul

A memória tem sido objeto de estudos baseados em distintos paradigmas teóricos e conceituais. Neste artigo, são privilegiados aqueles que ajudam a construir a noção de memória disruptiva. À vista disso, uma reinvenção ou reengenharia da noção de memória é necessária.

Conforme Michael Pollak<sup>6</sup>, os elementos constitutivos da memória individual e da memória coletiva são os acontecimentos vividos pessoalmente e os acontecimentos vividos por tabela, ou seja, aqueles vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa sente pertencer, acontecimentos dos quais a pessoa nem sempre participou, mas que, no imaginário, tomaram tamanho relevo que, no fim das contas, é quase impossível que ela consiga saber se participou deles ou não.

Para Maurice Halbwachs<sup>7</sup>, se a memória coletiva tira sua força e sua duração por ter como base um conjunto de pessoas, são os indivíduos que se lembram, enquanto integrantes do grupo. Dessa massa de lembranças comuns, umas apoiadas nas outras, não são as mesmas que aparecerão com maior intensidade a cada um deles. Cada memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva.

Segundo Paul Ricoeur<sup>8</sup>, entre os dois polos da memória individual e da memória coletiva, existe um plano intermediário de referência no qual se operam concretamente as trocas entre a memória viva das pessoas individuais e a memória pública das comunidades. Esse plano é o da relação com os próximos. Esses próximos são as pessoas para quem se conta, quer dizer, as pessoas que contam umas para as outras, que estão situadas em uma faixa de variação das distâncias na relação entre o si e o outro.

Pierre Nora<sup>9</sup> esclarece que a memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; e a história, uma representação do

6. Michael Pollak, “Memória e Identidade Social”, trad. Monique Augras, ed. Dora Rocha, *Estudos Históricos*, vol. 5, n. 10, pp. 200-212, 1992.

7. Maurice Halbwachs, *A Memória Coletiva*, trad. Beatriz Sidou, São Paulo, Centauro, 2013.

8. Paul Ricoeur, *A Memória, a História, o Esquecimento*, trad. Alain François, Campinas, Editora da Unicamp, 2007.

9. Pierre Nora, “Entre Memória e História: A Problemática dos Lugares”, trad. Yara Aun Khoury, *Projeto História*, n. 10, pp. 7-28, 1993.

passado. A memória emerge de um grupo que ela une, pois a história é, por natureza, múltipla e desacelerada, coletiva, plural e individualizada. Ao contrário, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá uma vocação para o universal.

Já Patrícia Leonardelli<sup>10</sup> afirma que somos memória, pois a memória é a arte que permite que nos reconheçamos, e que somos igualmente criação de nós mesmos, quando desejamos recordar algo a que estamos apegados por ser uma marca que nos identifica. Nesse sentido, admitir a memória como recriação do vivido não deve sugerir uma complacência irresponsável com a apuração dos fatos históricos, mas exatamente o oposto, quer dizer, ao se admitir que a natureza da memória está intrinsecamente ligada à imaginação ou que a própria memória trabalha com a recriação e não com a reprodução da percepção, é possível abordar o testemunho na sua instância volátil, fluida, que não permite trazer de volta o passado, mas que pode encontrar suas maneiras de recriar mimeticamente as experiências.

Quanto à memória disruptiva, cumpre referir, antes de tudo, que o conceito de inovação disruptiva surgiu nos anos 1990<sup>11</sup> e que tem mais a ver com novos modelos de negócios do que com novas tecnologias<sup>12</sup>. Seja como for, para os propósitos deste artigo, algo é disruptivo quando provoca ou pode causar disrupção ou disruptura, quando acaba por interromper o seguimento normal de um processo, quando é interruptivo, suspensivo, quando tem capacidade para romper ou alterar, quando rompe. A tecnologia disruptiva, por exemplo, é aquela que revoluciona, de maneira significativa, a solução que era anteriormente utilizada, quer dizer, é aquela tecnologia que cria um mercado, um produto, um serviço; é aquela tecnologia capaz de derrubar ou pelo menos deslocar uma tecnologia já estabelecida no mercado. Geralmente, os critérios para a definição

10. Patrícia Leonardelli, *A Memória como Recriação do Vivido*, São Paulo, Hucitec, 2012.

11. Joseph L. Bower e Clayton M. Christensen, “Disruptive Technologies: Catching the Wave”, *Harvard Business Review*, jan.-fev. 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/e3enzv5h>, acesso em: 8 ago. 2023.

12. Clayton M. Christensen, Michael E. Raynor e Rory McDonald, “What is Disruptive Innovation?”, *Harvard Business Review*, dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/43n2ed8s>, acesso em: 8 ago. 2023.

do fator disruptivo giram em torno da melhoria da relação custo-benefício dos processos que gerencia, da *performance*, do aperfeiçoamento prático ou da inovação que proporciona. O computador é um exemplo clássico de tecnologia disruptiva. Ele substituiu a máquina de escrever e mudou a maneira de trabalhar. Mais adiante, internet, *e-mails* e *smartphones* revolucionaram a comunicação, também se tornando exemplos clássicos de tecnologia disruptiva, porque também romperam com o antigo *modus operandi*. É nesse mesmo sentido que se fala em disrupção social, ou melhor, fala-se em um movimento similar ao da tecnologia, no qual um padrão emerge de forma abrupta, abalando o que era prática prevalecte e incumbente na sociedade; melhor ainda, inteligência artificial, coronavírus e *pix* seriam todos disruptores sociais.

A expressão “memória disruptiva”, por sua vez, surgiu recentemente nas artes visuais. O processo curatorial de Fabrícia Cabral de Lira Jordão culminou na exposição *Pequenos Gestos: Memórias Disruptivas*, realizada entre outubro de 2019 e abril de 2020, no Museu de Arte Contemporânea do Paraná (MAC-PR), em Curitiba. Considerando a curadoria um espaço de poder e disputas narrativas, a autora empenhou-se na decolonização – ou no começo dela – de um museu de arte contemporânea cujas 1 800 obras são majoritariamente assinadas por homens brancos das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Esse, aliás, é o perfil da maioria das coleções e dos museus públicos dos países colonizados, até porque o museu como invenção foi trazido para as colônias justamente pelos colonizadores. Segundo a curadora, as obras que reuniu, enquanto pequenos gestos, enunciam uma memória disruptiva, na medida em que trazem à tona os pressupostos coloniais – evolucionista, racista, imperialista, sexista etc. – embutidos em um projeto de modernidade nacional e artística, quer dizer, “a memória é disruptiva porque enuncia uma perspectiva anticolonial que tanto interrompe quanto atualiza no presente o projeto colonial implícito no ‘ideal moderno’”<sup>13</sup>. É de novo o passado presente de Huyssen.

13. Fabrícia Cabral de Lira Jordão, “Pequenos Gestos, Memórias Disruptivas: Revolver o Passado, Reescrever o Presente, Transformar o Futuro”, *Porto Arte: Revista de Artes Visuais*, vol. 25, n. 43, pp. 1-18, jan.-jun. 2020, p. 15.

Disromper é, pois, interromper atualizando. Já sabíamos que, a fim de questionar o passado de colonização da Ibero-América, precisávamos olhar para ele com os olhos do presente. Agora sabemos que, para olhar para ele com os olhos do presente, precisamos interrompê-lo e atualizá-lo.

Com esse propósito, Jelin<sup>14</sup> enfrenta a seguinte pergunta: como podem ser rearticuladas democraticamente as diversas memórias das ditaduras e da repressão? E responde que não é por meio de tentativas de impor uma visão do passado ou de construir um consenso entre os atores sociais, pois a reflexão sobre a ordem democrática requer a legitimação de espaços de disputa pelas memórias. A ordem democrática, ainda segundo Jelin, implica o reconhecimento – fortemente ancorado na lei e no direito – do conflito e da pluralidade. A estratégia de incorporar o passado demanda, então, a criação de múltiplos espaços de debate tanto no sistema educacional como no âmbito cultural.

No mesmo sentido, Chantal Mouffe<sup>15</sup> afirma que, em um modelo agonístico de democracia, deve-se renunciar à naturalização das fronteiras da democracia e dos embates entre seus atores, isto é, os que eram tidos como inimigos, no interior de uma sociedade democrática, devem assumir o papel de adversários que compartilham um conjunto de valores e princípios ético-políticos, cuja interpretação está em disputa.

Destarte, não se impõe uma memória disruptiva. Trabalhar com memórias disruptivas pressupõe a ordem democrática. A memória disruptiva, como proposta de análise e intervenção, tem a ver com a desestabilização de qualquer dualismo ou atitude assertiva – homens ou mulheres, colonial ou anticolonial –, sem cair em um relativismo.

Entre as hipóteses do presente artigo está a de que uma memória disruptiva do Mercosul pode ser, sim, uma oportunidade de se interromper e atualizar um passado de colonização, quer dizer, a ideia que se faz do bloco e da região. Mas como promover isso, ou melhor, como interromper e atualizar a ideia que se faz do Mercosul e da Ibero-América? A resposta

14. Elizabeth Jelin, *Los Trabajos de la Memoria*, Madri, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

15. Chantal Mouffe, “Por um Modelo Agonístico de Democracia”, trad. Pablo Sanges Ghetti, *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 11-23, 2005.

a essa terceira pergunta repousa sobre o aumento da participação feminina na governança global, sobre a hipótese de que esse aumento pode ser um elemento disruptor, sobre a hipótese de que um passado presente de colonização perpetrado e perpetuado pelos homens pode ser democraticamente interrompido e atualizado com o aumento do número de mulheres – que tenham uma visão feminista – na liderança de organismos multilaterais.

De fato, não há como falar em governança global antes de falar em governança regional. A América Latina é um mosaico complexo e contrasta com a Europa, que reúne mais condições de integração.

Wagner Pinheiro Pereira<sup>16</sup> lamenta que caudilhismos, revoluções, populismos, ditaduras militares e neopopulismos façam parte da vida cotidiana latino-americana, causando imensos estragos e acentuando um cenário de crise democrática, instabilidade econômica e barreiras ao exercício pleno da cidadania. Consoante Laura Chinchilla<sup>17</sup>, rever a história político-institucional de nossas nações é como percorrer uma galeria composta de centenas de retratos de caudilhos de diversas linhas ideológicas que, em diferentes momentos, estiveram à frente dos governos de seus países, exercendo lideranças marcadas por personalismo, clientelismo e populismo.

Na avaliação de Alberto do Amaral Júnior<sup>18</sup>, a integração da América do Sul é um objetivo longamente perseguido e não realizado. O autor pontua que, na segunda metade do século xx, cresceu o desejo de incentivar a integração econômica da América Latina com o desmantelamento gradual das

16. Wagner Pinheiro Pereira, “Autoritarismo, Liderança Carismática e Uso Instrumental do Estado nos Populismos Latino-americanos (Séculos xx e xxi)”, em João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira (orgs.), José Antonio Ocampo (coord.), *Governança Internacional e Desenvolvimento*, São Paulo, Edusp, 2021, pp. 297-338 (Cátedra José Bonifácio; 8).

17. Laura Chinchilla, “Democracia, Liderazgo y Ciudadanía en América Latina: Una Introducción”, em Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.), Laura Chinchilla (coord.), *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, São Paulo, Edusp, 2019, pp. 59-88 (Cátedra José Bonifácio; 6).

18. Alberto do Amaral Júnior, “Fragmentação e Integração na América do Sul”, em Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.), Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, São Paulo, Edusp, 2014, pp. 51-61 (Cátedra José Bonifácio; 1).

barreiras comerciais e que tanto a Comunidade Andina de Nações (CAN) como o Mercosul lograram resultados valiosos, mas continuam distantes de uma integração ambiciosa. Ainda na avaliação do autor, antes de conceber instituições ineficazes, que dão ensejo à retórica vazia e destituída de conteúdo prático, é preferível reunir esforços para concretizar propósitos viáveis, sem os quais a própria integração não encontra terreno fértil.

A integração da América do Sul é importante sobretudo porque há muitos desafios que nenhum país vai conseguir superar de forma autônoma. Nesse processo, o Brasil tem um papel essencial, uma vez que seu protagonismo na região é incontornável. Com efeito, não há como abordar uma série de assuntos fundamentais para a região sem ter o Brasil à mesa – e, por vezes, à cabeceira da mesa. Até o momento, nenhuma iniciativa de integração regional prosperou sem a participação ou a liderança brasileira.

No Congresso do Panamá de 1828, a proposta encabeçada por Simón Bolívar (1783-1830) pretendia concretizar o ideal de unidade política entre os povos hispano-americanos com o estabelecimento de uma força militar comum e o fim da escravidão em toda a extensão continental. O Congresso do Panamá tinha uma agenda utópica para a época, consistindo em um primeiro esforço de integração regional. Entre os esforços mais recentes estão a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), a Aliança do Pacífico (AP), a União de Nações Sul-americanas (Unasul) e o próprio Mercosul.

No dizer de Malcorra, o Mercosul é filho das democracias ou produto das ditaduras obscuras dos anos 1970 e 1980<sup>19</sup>. Em 1988, recém-saídos de ditaduras civil-militares, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, buscando um novo marco nas suas relações internacionais. Pretendiam um mercado comum na América do Sul, ao qual outros países da região poderiam vincular-se, como logo fizeram Paraguai e Uruguai. A oficialização do bloco veio com o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991.

19. Informação fornecida na reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 21 jun. 2023.

O Mercosul é uma organização intergovernamental regional fundada com o Tratado de Assunção, de 1991, que estabeleceu uma integração inicialmente econômica e atualmente aduaneira, na qual há livre-comércio e política comercial comum entre os países-membros, quais sejam: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia. A pretensão é a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, com a redução parcial ou total de tarifas, barreiras alfandegárias e impostos. O bloco também visa coordenar e direcionar políticas econômicas que assegurem a seus membros condições de concorrência no cenário capitalista internacional. No campo político, cada membro tem obrigação de adequar o sistema de governo a exigências, como o respeito à democracia e aos direitos humanos.

Conforme observa Nayara de Lima Monteiro<sup>20</sup>, o Mercosul, ao longo do tempo, passou a ser visto como um instrumento de integração político-social dos Estados-membros e como uma forma independente de inserção no cenário mundial. Ainda segundo a pesquisadora, a atuação internacional do movimento feminista e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995 pela Organização das Nações Unidas (ONU), foram cruciais para a criação da Reunião Especializada da Mulher do Mercosul (REM) em 1998 pela resolução n. 20 do Grupo Mercado Comum (GMC).

De acordo com essa resolução do GMC, seu objetivo era “estabelecer um âmbito de análise da situação da mulher com relação à legislação vigente nos Estados-parte do Mercosul, no que se refere ao conceito de igualdade de oportunidades”<sup>21</sup>. Assim, sua tarefa central consistia em analisar a situação da mulher na região com a finalidade de “contribuir ao desenvolvimento social, econômico e cultural das comunidades dos Estados-parte do Mercosul”<sup>22</sup>. Ademais, cumpre referir a Reunião de Ministras e Altas

20. Nayara de Lima Monteiro, *A Construção da Transversalidade da Perspectiva de Gênero no Mercosul: Alcances e Limitações a partir das Relações de Poder*, dissertação de mestrado, João Pessoa, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

21. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Grupo Mercado Comum, Resolução n. 20/98: Reunião Especializada da Mulher, 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/2sunsh59>, acesso em: 8 ago. 2023.

22. *Idem*.

Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), que foi instituída pela decisão do Conselho do Mercado Comum n. 24, em 2011, com os objetivos de assessorar o próprio conselho e de propor a ele medidas, políticas e ações no tema da promoção da igualdade de gênero.

O órgão regional já celebrou 26 encontros da REM e doze da RMAAM. São 38 reuniões semestrais, nas quais as ministras realizaram intercâmbios e alcançaram acordos para favorecer os avanços da igualdade de gênero em cada um dos países, assim como para promover a inclusão da perspectiva de gênero na institucionalidade do Mercosul.

Referindo-se à Cepal, Malcorra garante que a América Latina é a única região do mundo que se reúne com alguma frequência para discutir a agenda da mulher, mas adverte que essa agenda não deve ser uma agenda de mulheres, tampouco uma agenda de mulheres contra homens; essa agenda deve ser o que ela realmente é: uma agenda da sociedade<sup>23</sup>. Neste ponto, vale fazer uma ressalva: não se pretende um aumento da participação feminina no Mercosul e na governança global para que as mulheres tratem apenas de temas supostamente femininos, mas para que tratem de todos os temas.

## **A participação feminina na governança global**

A despeito das evidências da capacidade distintiva das mulheres em termos de ação nos organismos multilaterais nacionais ou internacionais, respondendo a desafios conjunturais ou a assuntos políticos em geral, a catedrática Malcorra<sup>24</sup> aponta uma manifesta aversão dos homens nos organismos e nas instituições de poder à presença feminina em situação de igualdade. Com efeito, os homens têm o poder e, em regra, quem tem o poder não quer cedê-lo, quer mantê-lo.

23. Informação fornecida na reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 18 maio 2023.

24. Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio 2022-2023.

O Índice de Normas Sociais de Gênero, aferido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), compreendeu oitenta países e 85% da população mundial, revelando que o sexismo – de homens ou mesmo entre mulheres – é “potencialmente prejudicial”, expressão que mais parece um eufemismo. Conforme observa Margot Andras<sup>25</sup>, a ONU refaz periodicamente a pesquisa sobre o indicador, e é impressionante como quase nada mudou na última década. Foram analisadas quatro dimensões do preconceito de gênero: integridade física, educacional, política e econômica. Segundo o levantamento, 90% das pessoas têm algum tipo de preconceito contra as mulheres, 50% das pessoas acreditam que os homens são melhores líderes políticos do que as mulheres e 40% acreditam que os homens são melhores executivos do que as mulheres.

Para se alcançar a igualdade de gênero na liderança de organismos multilaterais, primeiro é preciso reconhecer os fatos. A participação feminina na governança global está aquém das expectativas, deixando muito a desejar. Daí a importância de dar números a esse déficit.

Como resumiu a jornalista Clara Balbi<sup>26</sup>, um número recorde de mulheres concorreu à secretaria-geral da ONU em 2016. Elas eram sete dos treze candidatos ao posto. Nenhuma delas ganhou, mas três – a argentina Malcorra, a búlgara Irina Bokova e a neozelandesa Helen Clark – criaram o grupo *GWL Voices for Change and Inclusion*. Reunindo 52 líderes femininas de todo o mundo, a iniciativa acaba de divulgar seu primeiro estudo, que contabiliza a quantidade de mulheres em postos de comando de 33 entidades multilaterais desde 1945. A lista inclui diversas agências da ONU e organizações como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC). O relatório mostra que, de um total de 382 líderes que essas entidades já tiveram, 335 eram homens e 47 eram mulheres, quer dizer, as mulheres apenas estiveram no

25. Margot Andras, “O Que nos Diz o Índice de Normas Sociais de Gênero?”, *Contee: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino*, 12 jun. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8yf3ks>, acesso em: 8 ago. 2023.

26. Clara Balbi, “Para Cada Mulher no Comando de Órgãos como a ONU Houve 7 Homens, Aponta Pesquisa”, *Folha de S. Paulo*, 7 mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/zx4fdyuc>, acesso em: 8 ago. 2023.

comando em 12% das vezes. Mesmo que a presença feminina na chefia de instituições desse tipo tenha crescido a partir dos anos 1990, hoje só um terço das organizações mapeadas é conduzido por mulheres.

Parafraçando Malcorra, quando se busca uma mudança, uma melhora da cultura organizacional dos sistemas multilaterais, quando se buscam mecanismos de governança global que sejam mais equitativos, quando a busca é essa, o olhar feminino, a participação da mulher nos modelos de governança e, conseqüentemente, uma agenda com visão feminista são fundamentais<sup>27</sup>. A superior capacidade organizativa em situações de crise, a criatividade para desenhar soluções que não consistam em simplesmente vencer uma opinião diferente ou em impor hierarquias e o foco na colaboração e na adaptação diante de situações cambiantes só corroboram que a participação das mulheres e a perspectiva feminista podem ser disruptoras no Mercosul. Afinal, conforme Rosa Cono Bedia<sup>28</sup>, foi o feminismo, como movimento social e tradição intelectual, que visibilizou e introduziu no debate político questões morais e existenciais reprimidas por instituições da modernidade patriarcal.

A escritora Chimamanda Ngozi Adichie<sup>29</sup> explica que os seres humanos viviam em um mundo onde a força física era o principal atributo para a sobrevivência, de modo que quanto mais forte a pessoa fosse fisicamente, maiores as chances de ela liderar; nada obstante, hoje o mundo é completamente diferente, de modo que a pessoa mais qualificada para liderar não é a pessoa fisicamente mais forte, mas a pessoa mais inteligente, mais culta, mais criativa, mais inovadora. Ainda segundo Adichie<sup>30</sup>, na intenção de educar crianças feministas, é preciso lhes ensinar que os papéis de gênero são totalmente absurdos, razão pela qual não se deve dizer a uma criança

27. Informação fornecida em reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 2023.

28. Rosa Cono Bedia, *Aproximaciones a la Teoría Crítica Feminista*, Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/7j78fnh7>, acesso em: 8 ago. 2023.

29. Chimamanda Ngozi Adichie, *Sejamos Todos Feministas*, trad. Christina Baum, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

30. Idem, *Para Educar Crianças Feministas*, trad. Denise Bottmann, São Paulo, Companhia das Letras, 2017.

para ela fazer ou deixar de fazer alguma coisa – como liderar – simplesmente por ser uma menina ou um menino.

Para se incorporar essa visão feminista como subtexto, engajando mulheres e homens em uma óptica feminista, não é preciso recriar ou reinventar as estruturas e as arquiteturas todas. O sistema precisa menos de reformas do que de ajustes.

Conforme ressalta Malcorra, os Estados que se agrupam instauram mecanismos multilaterais válidos entre eles, propondo, naturalmente, a implantação de um sistema multilateral mundial como o modo preferido de governança global. Uma vez que a pedra fundamental de um sistema multilateral é a resignação parcial da capacidade de ação individual com vistas a benefícios grupais, sua aceitação depende da distribuição relativa conjuntural do poder global entre os Estados e a percepção que os Estados mais poderosos tenham de uma possível autodestruição massiva por meio de um conflito nuclear. É nesse sentido que a catedrática Malcorra afirma que não pode haver paz sem desenvolvimento, que não pode haver desenvolvimento sem paz e que não pode haver paz e desenvolvimento sem direitos humanos<sup>31</sup>.

Romel Jurado Vargas<sup>32</sup> fala na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) como uma expressão da correlação de forças políticas em escala internacional e dos valores do Ocidente como pretensão universal. Malcorra situa a escritura do documento na primeira etapa ou no primeiro período do multilateralismo, que chama de era fundacional<sup>33</sup>. Ela defende que somente com uma visão feminista seria possível pôr em prática o preâmbulo da DUDH, que teria uma debilidade estrutural: de acordo com a catedrática, é preciso deixar de ver a ONU como uma organização ape-

31. Informação fornecida na reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 1º mar. 2023.

32. Romel Jurado Vargas, “Luces y Sombras del Origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos”, *El Cotidiano*, n. 180, pp. 31-40, jul.-ago. 2013.

33. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, *Conferência com Susana Malcorra em 13.04 às 10h30*, 13 abr. 2023 (101 min), disponível em: <https://tinyurl.com/3m-5k8eac>, acesso em: 8 ago. 2023.

nas intergovernamental, quer dizer, é preciso envolver a sociedade civil, a academia e a iniciativa privada nas suas discussões.

Malcorra ainda reage à ideia difundida nas relações internacionais de que, quando se fala em guerra e paz, a visão feminina é de cuidado e a masculina de proteção, garantindo que os homens e as mulheres têm formas distintas de enfrentar os problemas e que, justamente por isso, é importante ter homens e mulheres enfrentando os problemas. Para a catedrática, em linha com Adichie, tanto as mulheres quanto os homens podem e devem ser feministas. Daí ela acreditar profundamente no diálogo e em soluções que, se não forem as mais justas, serão as mais possíveis<sup>34</sup>. Uma das hipóteses – ou um dos argumentos, segundo Malcorra – é a de que, se houver mais mulheres lidando com temas relacionados a conflitos, haverá menos conflitos, mais saídas dialogadas<sup>35</sup> – o que só reforça a necessidade de se aumentar o número de mulheres em postos de comando de órgãos como a ONU.

Como registra Emilio Menéndez del Valle<sup>36</sup>, a doutrina da responsabilidade de proteger adquiriu centralidade na ONU apenas com a chegada de Kofi Annan à secretaria-geral (1997-2006). Nada obstante, a responsabilidade de proteger não é um compromisso masculino ou feminino, é um compromisso político global, endossado por todos os Estados-membros da ONU na Cimeira Mundial de 2005, para impedir genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Carmen Magallón<sup>37</sup> pontua que a resolução n. 1 325, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU no ano 2000, menciona a necessidade de se levarem em conta as diferentes experiências de vida que homens e mulheres têm, inclusive no que diz respeito aos conflitos armados. Para a au-

34. Informação fornecida na reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 12 abr. 2023.

35. Canal USP, *Uma Visão Global do Ponto de Vista Feminino | Diálogos na USP*, 14 abr. 2023 (72 min), disponível em: <https://tinyurl.com/4wzd4f4t>, acesso em: 8 ago. 2023.

36. Emilio Menéndez del Valle, *Responsabilidad de Proteger: La ONU en Acción*, Madri, Real Instituto Elcano, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/shwbesuu>, acesso em: 8 ago. 2023.

37. Carmen Magallón, “Mujer, Paz y Seguridad: Un Balance de la Resolución 1325”, *Anuario Ceipaz*, n. 2, pp. 69-84, 2008-2009.

tora, essa diferença nas experiências de vida está mediada por uma relação de poder assimétrica, de modo que levar essa diferença em conta é levar a perspectiva de gênero em conta. Assim, por mais que essa resolução não tenha sido pensada como instrumento para consecução da igualdade de direitos entre homens e mulheres, ela, na prática, acaba servindo a esse propósito. No mesmo diapasão, Ana María Loaiza Giraldo<sup>38</sup> lembra que vários experimentos já comprovaram a influência da socialização na construção das identidades de gênero, reforçando a hipótese segundo a qual a natureza não define se nossas ações serão violentas ou pacíficas.

Novamente parafraseando Malcorra, o Conselho de Segurança da ONU tem, basicamente, a responsabilidade de impedir que voltem a acontecer eventos como as duas grandes guerras. Todavia, a representatividade no conselho está muito pouco alinhada com a distribuição de poder contemporânea, de sorte que a necessidade de ajustes é algo inquestionável. Como provam os usos e abusos do poder de veto por seus cinco membros permanentes<sup>39</sup> – e como prova, inclusive, a guerra na Ucrânia –, o Conselho de Segurança da ONU não está funcionando nada bem, o que faz cair por terra o argumento de que sua expansão atrapalharia seu funcionamento. Entre os ajustes possíveis ou as plataformas adequadas, estão as negociações intergovernamentais, as propostas de múltiplos grupos de trabalho e as propostas da sociedade civil.

O principal ajuste, reitere-se, seria a eleição de uma mulher como secretária-geral, que levaria adiante os demais ajustes. Conforme Pedro Dallari<sup>40</sup>, a proposta de Malcorra para a ONU certamente ganhará destaque em um futuro próximo e é positivo que instituições como a USP estejam associadas a ela. Nas palavras da catedrática: “hoje em dia, eu não digo

38. Ana María Loaiza Giraldo, “Investigación para la Paz y Perspectivas de Género: Desvelando las Relaciones Pacíficas entre Hombres y Mujeres”, *Revista Eleuthera*, vol. 5, pp. 127-145, jan.-dez. 2011.

39. María Isabel Torres Cazorla, “El Derecho de Veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: La Historia de la Válvula de Seguridad que Paralizó el Sistema”, *ACDI: Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 1, pp. 49-88, 2008.

40. Pedro Dallari, “Uma Secretária-geral para a ONU”, *Jornal da USP*, 3 maio 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/mryk25es>, acesso em: 8 ago. 2023.

mais o futuro secretário-geral ou a futura secretária-geral, eu digo apenas a futura secretária-geral”<sup>41</sup>.

## Conclusão

Em resumo, o passado presente da Ibero-América é um passado de colonização perpetrado e perpetuado pelos homens, que pode ser democraticamente interrompido e atualizado tendo-se em vista uma memória disruptiva do Mercosul, com o aumento da participação feminina na governança do bloco. Não se trata, portanto, de inventar a roda, até porque a roda já existe. É só uma questão de tirar proveito dela, olhando para ela com os olhos do presente, olhando para ela desde uma perspectiva diferente, olhando para ela de uma perspectiva feminista. Em verdade, não há como olhar para o sistema mundial sem considerar a influência de dois fatores muito importantes para sua concepção e seu desenvolvimento: a manutenção da paz no mundo e o papel da mulher na sociedade. Entre os ajustes necessários ao sistema para interiorizar a lente feminista certamente está o de aumentar a participação da mulher nas esferas de governança global. Nós já temos uma exposição anticolonial em um museu colonial. Faltam mulheres liderando o Mercosul.

41. Susana Malcorra, em João Pedro Abdu, “Nova Titular da Cátedra José Bonifácio Participa de Visitas e Atividades Acadêmicas na Universidade”, *Jornal da USP*, 14 abr. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/mtfbssdx>, acesso em: 8 ago. 2023.



# Os estudos interseccionais e a agenda feminista latino-americana e caribenha

ANDREA ROSENDO DA SILVA<sup>1</sup> ■ GRAZIELA TAVARES DE SOUZA REIS<sup>2</sup> ■ YONÁ DOS SANTOS<sup>3</sup>

## Introdução

Neste artigo, pretendemos demonstrar o quanto as propostas do pensamento feminista interseccional são inafastáveis da construção de uma agenda de governança de gênero assertiva e eficiente na América Latina e no Caribe. Analisamos as propostas de política externa feminista do México e da Colômbia, sob os aspectos da interseccionalidade e da equidade de gênero, e os casos de feminicídio no Equador, para evidenciar quais mulheres têm sido as vítimas mais contundentes dessa violência e reafirmar a necessidade da interseccionalidade no combate à violência de gênero na região.

O trabalho se caracteriza, metodologicamente, como uma pesquisa bibliográfica e documental que utiliza a técnica de documentação indireta para analisar, pelas lentes teóricas do feminismo interseccional, as agendas e os protocolos na América Latina e no Caribe, em especial, a Agenda de Gênero da Organização dos Estados Americanos (OEA). Temos, como

1. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-usp). Membro do Núcleo de Pesquisa Diálogos Interseccionais e Epistemologias Latino-americanas (Nupedelas-usp). Pesquisadora na Cátedra José Bonifácio.
2. Doutoranda no Prolam-usp. Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais (Neti) e no Nupedelas, ambos da usp. Pesquisadora na Cátedra José Bonifácio.
3. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-usp). Membro do Núcleo de Pesquisa Diálogos Interseccionais e Epistemologias Latino-americanas (Nupedelas-usp). Pesquisadora na Cátedra José Bonifácio.

finalidade, registrar uma contribuição científica sobre a perspectiva interseccional feminista nas relações regionais e internacionais. Partimos da premissa de que as teorias que contribuíram para o desenvolvimento da governança feminista não conseguiriam proporcionar sua real dimensão, aplicação e eficácia sem a lente da interseccionalidade.

Visamos demonstrar que a teoria feminista, sobretudo o feminismo negro e o feminismo latino-americano, indica a necessidade de uma sociedade plural, inclusiva, não hegemônica e multicultural, em um mundo onde o pensamento oriundo dos países colonizados não seja subalternizado, mas, ao contrário, considerado relevantíssimo para que as especificidades dos direitos e realidades das mulheres sejam consideradas em suas inúmeras variáveis. Para tanto, é necessário pensar as conexões entre as experiências de violência e resistência vividas pelos povos marcados pelo colonialismo, não se limitando somente às fronteiras geográficas, mas investigando o processo histórico e cultural.

O artigo divide-se em cinco partes, sendo que na primeira delas, após a introdução ao tema, analisamos o pensamento feminista interseccional. Em seguida, estudamos a política externa feminista no México, indicando as teóricas que permitiram sua construção, seus objetivos e alcance. Na terceira parte, avaliamos a agenda de paz na Colômbia, considerando a participação de mulheres como ponto central para o sucesso do Acordo de Paz, firmado em 2016. A quarta parte traz uma síntese dos casos de feminicídio no Equador, e a quinta, uma análise geral da Agenda de Gênero da OEA, suas conferências, protocolos e representatividade. Nas considerações finais, tecemos propostas e encaminhamentos para uma agenda feminista interseccional na América Latina e no Caribe, ponderando as razões que indicam maior atenção a essas especificidades.

## Colonialidade do poder e colonialidade do gênero

A antropóloga colombiana Mara Viveros Vigoya<sup>4</sup> emprega o conceito de José Martí (1853-1895)<sup>5</sup> em *Nossa América*, que, contrapondo-se à utilização de marcos teóricos produzidos nos Estados Unidos e na Europa, compreende a América Latina como um território marcado pela tensão entre colonizado e colonizador, onde o racismo se amalgamou com violências de gênero e apagou a participação indígena e afrodescendente de sua história.

Segundo Aníbal Quijano<sup>6</sup>, a *colonialidade* pode ser compreendida como um processo de dominação que desumaniza o outro, o não europeu, expressando-se nas relações sociais e nas estruturas de poder. Tem como objetivo perpetuar, incorporando o racismo e o patriarcado, a fim de se legitimar e alimentar essas estruturas. Podemos falar em *colonialidade do poder*, do ser e do saber atravessando os diferentes modos de vida e de viver. Como um dos elementos constitutivos do sistema capitalista, estruturou a Modernidade, estereotipando os corpos e estabelecendo relações sexuais de dominação, aproximando da desumanização de mulheres e homens não brancos.

As *mulheres colonizadas* são vistas como uma categoria vazia pela perspectiva colonizadora, que parte de uma cruel classificação entre humanos e não humanos; não seriam mulheres aos olhos de homens e mulheres colonizadores. Por essa razão, María Lugones<sup>7</sup> defende, em “Rumo a um Feminismo Descolonial”, que há relação entre *colonialismo* e *gênero*, ao mostrar que a ideia binária de gênero e a heterossexualidade como norma

4. Mara Viveros Vigoya, *As Cores da Masculinidade: Experiências Interseccionais e Práticas de Poder na Nossa América*, Rio de Janeiro, Papéis Selvagens, 2018, pp. 29-30.
5. Vigoya entende que os termos *latinoamericano* e *América Latina* são “ideias resultantes do processo de independência e do controle metropolitano espanhol e português” (*idem, ibidem*). Para a autora, a ideia de latinidade apagava ou desvalorizava a participação de indígenas ou de afrodescendentes. Destaca a crítica de José Martí sobre isso.
6. Aníbal Quijano, “Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina”, em Edgardo Lander (org.), *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais: Perspectivas Latino-americanas*, Buenos Aires, Clacso, 2005, pp. 117-142.
7. María Lugones, “Rumo a um Feminismo Descolonial”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 22, n. 3, pp. 935-952, 2014.

não são dados universais, mas, ao contrário, são frutos da ciência moderna impostos pelo processo de colonização.

Lugones<sup>8</sup> propõe essa reflexão e o consequente debate desenvolvendo a categoria *colonialidade de gênero* por meio de um diálogo com Quijano<sup>9</sup> em seu texto “Colonialidad y Modernidad/Racionalidad”, de 1992. Para Quijano<sup>10</sup>, o poder eurocêntrico do capitalista global é organizado segundo dois eixos: o colonialismo e a modernidade. Lugones<sup>11</sup>, portanto, aprofundando o debate de Quijano sobre a colonialidade, sua dimensão identitária e racial, amplia-o para a dimensão de gênero e sexualidade. Para a pensadora, é importante observar como o *sistema de gênero eurocêntrico* é constituído e constitutivo da colonialidade do poder. Questiona, ainda, o referencial europeu para o conhecimento que acarreta desenvolvimentos teóricos do feminismo que assume a modernidade e seus elementos como terreno fundamental para o desenvolvimento de seus conceitos.

Compreender as consequências da escolha de assumir a *modernidade* como conceito universalizável é uma questão urgente no pensamento da autora, que demonstra que essa escolha é impensada. Lugones<sup>12</sup> – ao estudar, em especial, a africana Oyérónké Oyěwùmí, que pesquisou o complexo sistema de gênero da sociedade iorubá na África, e a estadunidense Paula Gunn Allen, que pesquisou sociedades indígenas nas Américas – identifica que o sistema binário de gênero homem/mulher e a dominação masculina só passam a existir para grupos originários por imposição violenta da ação do colonizador nessas sociedades. Esse *sistema de gênero* imposto pelo processo de colonização institui, além da separação binária entre os gêneros e a hierarquia entre eles, a imposição de uma organização heteronormativa

8. *Idem.*

9. Aníbal Quijano, “Colonialidad y Modernidad/Racionalidad”, *Perú Indígena*, vol. 13, n. 29, pp. 11-20, 1992.

10. *Idem, op. cit.*, 2005.

11. Maria Lugones, “Colonialidad y Género”, em Yúderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal e Karina Ochoa Muñoz (orgs.), *Tejiendo de Otro Modo: Feminismo, Epistemología y Apuestas Descoloniales en Abya Yala*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca, 2014.

12. *Idem.*

no âmbito da sexualidade por meio do cristianismo e de uma organização patriarcal da divisão das atividades sociais<sup>13</sup>.

O processo de colonização apagou a pluralidade da concepção de gênero dos colonizados e impôs a heterossexualidade como regra do controle sobre o sexo e seus recursos. Lugones<sup>14</sup> considera que esses foram eixos cruciais na organização social fruto da colonização, baseada na dominação masculina e europeia e expressa como o gênero e a sexualidade. Em síntese, a autora<sup>15</sup> expõe que a colonialidade de gênero produz um sistema de gênero e sexualidade hierarquizado, segundo uma ideia de raça e de opressão sobre o gênero e a sexualidade dessas populações. Essa estrutura social continua vigente até os dias de hoje legitimada pelas categorias do pensamento europeizado, sua suposta universalidade e isenção.

Este artigo propõe que a agenda feminista latino-americana e caribenha não se afaste dessa crítica e perspectiva interseccional, para que sua agenda de governança alcance a todas as mulheres, urgentemente, as mais vulneráveis. O criticismo de Lugones<sup>16</sup>, ampliando a tese da colonialidade do poder de Quijano<sup>17</sup> para a colonialidade de gênero, combatendo a colonialidade do poder na modernidade, também provoca uma visão interseccional da realidade.

## **Feminismo desde o Sul Global: as reflexões de Lélia Gonzalez sobre gênero, racismo e sexismo no capitalismo patriarcal**

No século xx, a intelectual brasileira e feminista negra Lélia Gonzalez<sup>18</sup> apresenta a ideia de *América Ladina*. Baseada nos referenciais teóricos da

13. Maria Lugones, “Colonialidad y Género”, em Yuderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal e Karina Ochoa Muñoz (orgs.), *Tejiendo de Otro Modo: Feminismo, Epistemología y Apuestas Descoloniales en Abya Yala*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca, 2014, pp. 57-74.

14. *Idem*.

15. *Idem*, “Colonialidad y Género”, *Tabula Rasa*, n. 9, pp. 73-101, jul.-dez. 2008.

16. *Idem*.

17. Aníbal Quijano, *op. cit.*, 2005.

18. Lélia Gonzalez, *Por um Feminismo Afro-latino-americano: Ensaio, Intervenções e Diálogos*, orgs. Flavia Rios e Márcia Lima, Rio de Janeiro, Zahar, 2020.

psicanálise, afirma que se trata de uma categoria calcada em um pertencimento transétnico, atravessado pelo sofrimento proveniente do colonialismo, que cria vínculos de solidariedade entre povos distintos a fim de se opor ao eurocentrismo. Ainda segundo a autora, o feminismo latino-americano pode ser compreendido como uma gama de debates entre mulheres latino-americanas e caribenhas, que objetivam elaborar formas de viver, pensar, resistir que atendam e incluam as mulheres que estão atuando desde as margens do sistema capitalista e que, por isso mesmo, carregam consigo a perspectiva da emancipação.

O movimento feminista alcança a segunda década do século XXI sob ataque de movimentos políticos e sociais reacionários, mas resistindo e reverberando em novas perspectivas sociais, políticas e jurídicas. Também não se reconhece um movimento feminista único, mas feminismos diversos, com atenção a interseccionalidades e especificidades, como traz Gonzalez, ao afirmar que “o feminismo latino-americano perde muito da sua força ao abstrair um dado da realidade da maior importância: o caráter multirracial e pluricultural das sociedades dessa região”<sup>19</sup>.

O *site* da ONU Mulheres destaca os propósitos do feminismo, informando que o primeiro uso do termo teria ocorrido em 1837, na França:

Em particular, o “feminismo interseccional” chama a atenção para como as mulheres enfrentam diferentes formas de discriminação com base em fatores como raça, classe, etnia, religião e orientação sexual. Em seu discurso de 1851 “Não sou uma mulher?”, a feminista americana e ex-escrava Sojourner Truth chama a atenção para como as mulheres vivenciam o sexismo de maneira diferente<sup>20</sup>.

Gonzalez defende que os feminismos desempenharam papel fundamental nas lutas e conquistas das mulheres, estimulando a formação de grupos e redes e desenvolvendo uma nova maneira de ser mulher: “O extremismo estabelecido pelo feminismo tornou irreversível a busca de um modelo

19. *Idem*, p. 129.

20. UN Women, *Timeline: Women of the World, Unite!*, [s.d.] (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/2evwmwfd>, acesso em: 31 jul. 2023.

alternativo de sociedade. Graças à sua produção teórica e à sua ação como movimento, o mundo não é mais o mesmo”<sup>21</sup>.

Segundo Gonzalez, o feminismo, como teoria e prática, desempenha um papel fundamental nas lutas e conquistas das mulheres, apresentando novas questões e estimulando a formação de grupos e redes, além de desenvolver outras formas de as mulheres buscarem a autoidentificação. Ao centralizar suas análises em torno do conceito do *capitalismo patriarcal* (ou *patriarcado capitalista*), “evidenciou as bases materiais e simbólicas da opressão das mulheres, o que constitui uma contribuição de crucial importância para o encaminhamento das nossas lutas como movimento”<sup>22</sup>.

### **Identificação das opressões simultâneas e noção de interseccionalidade**

Barbara Smith<sup>23</sup>, intelectual feminista estadunidense que desempenhou papel significativo na fundamentação do feminismo negro na América do Norte, liderou na década de 1970 o coletivo Combahee River, em Boston, Massachusetts, acrescentando na pauta do coletivo as preocupações das mulheres lésbicas negras e migrantes de países em desenvolvimento. Em 1977, o grupo divulgou sua proposta política, destacando as múltiplas opressões sofridas pelas mulheres dentro do sistema capitalista:

A declaração mais geral da nossa política neste momento seria que estamos empenhados em lutar contra a opressão racial, sexual, hétero e de classe, e que a nossa tarefa específica é o desenvolvimento de uma análise integrada e prática baseada no fato de que os sistemas mais altos de opressão se ligam. A síntese dessas opressões cria as condições de nossas vidas. Como feminismo negro, vemos como movimento político preto e lógico para combater as opressões simultâneas e múltiplas que todas as mulheres de cor enfrentam. Uma posição combinada

21. Lélia Gonzalez, *op. cit.*, 2020, p. 140.

22. *Idem*, p. 127.

23. Barbara Smith (org.), *Home Girls: A Black Feminist Anthology*, New Brunswick/New Jersey, Rutgers University Press, 2000.

antirracista e antissexista nos uniu inicialmente, e como desenvolvemos politicamente, abordamos o heterossexismo e a opressão econômica do capitalismo<sup>24</sup>.

Para Smith<sup>25</sup>, o feminismo, como o mais ameaçador movimento para as mulheres negras, é fundamental para examinar o modo como as mulheres vivem e a forma como são tratadas socialmente. A autora, além de apontar o racismo das mulheres brancas no movimento feminista, também resgata o histórico de lutas e ações de resistência das mulheres negras desde o período do colonialismo escravocrata nas Américas, justificando a necessidade de ampliação da organização de mulheres negras para fortalecer a articulação e o apoio aos seus direitos e a postura crítica em relação às opressões vivenciadas.

Em 1983, a professora organizou o livro *Home Girls: A Black Feminist Anthology*, em que propõe a desconstrução de mitos sobre o movimento feminista, entendidos por ela como uma tentativa do patriarcado de afastar as mulheres das suas experiências de vida e subjetividades. A coleção de textos, com ensaios de lésbicas e feministas negras de diferentes áreas, culturas e classes, aponta semelhanças entre discursos que reforçam os mitos de que “a mulher negra já está liberta”; “o racismo é a principal (ou única) opressão que as negras mulheres têm que enfrentar”; “o feminismo não é nada além de odiar o homem”; “as questões femininas são preocupações estreitas e apolíticas”; “essas feministas são nada mais do que lésbicas”. Smith<sup>26</sup> constata, portanto, a manutenção da dominação masculina e heterossexual sobre o corpo das mulheres e as orientações sexuais delas.

Ao identificar as opressões econômicas do capitalismo, de raça e sexualidade, Smith<sup>27</sup> aponta a necessidade de analisar as opressões sofridas ao

24. Collective Combahee River, “Una Declaración Feminista Negra”, em Cherríe Morraga e Ana Castillo (orgs.), *Esta Puente, Mi Espalda: Voces de Mujeres Tercermundistas en los Estados Unidos*, São Francisco, Ism Press, 1988, p. 179, *apud* Ochy Curiel, “Crítica Pos-colonial Desde las Practicas Políticas del Feminismo Antirracista”, *Nómadas*, n. 26, pp. 92-101, 2007, p. 97 (tradução nossa).

25. Barbara Smith, *op. cit.*, 2000.

26. *Idem.*

27. *Idem.*

mesmo tempo pelas mulheres negras para melhor compreender as diferenças de lutas das mulheres não negras dentro do movimento feminista. A autora defende o conceito de simultaneidade das opressões para falar sobre as relações de gênero no patriarcado e na relação com mulheres brancas:

A declaração mais geral da nossa política na atualidade seria a de que estamos ativamente comprometidos na luta contra a opressão racial, sexual, heterossexual e de classe e encaramos como nossa tarefa particular o desenvolvimento de análise e prática integradas baseado no fato de que os principais sistemas de opressão estão interligados. A síntese dessas opressões cria as condições de nossas vidas. Como mulheres negras, vemos o feminismo negro como o movimento político lógico para combater as múltiplas e simultâneas opressões que todas as mulheres de cor enfrentam<sup>28</sup>.

A noção de simultaneidade das opressões implica em dizer que classe, raça e gênero são marcadores que atravessam as mulheres negras. Ao acrescentar o marcador da sexualidade, Smith<sup>29</sup> também identificou que, dentro da sociedade de modo geral e dentro do debate feminista, a sexualidade de mulheres negras estava fora da realidade política e das interações sociais naquele contexto de luta dos anos 1980.

Os marcadores das feministas negras e lésbicas, ou seja, a raça, a classe e a identidade sexual, também determinavam a lógica das relações de poder. A reflexão apresentada sobre as opressões simultâneas contribuiu para ampliar as percepções sobre as diferentes existências entre mulheres e mulheres negras, possibilitando, ainda, a compreensão feminista e negra da realidade política. Suas reflexões também contribuíram para a criação de uma atmosfera política particularmente propícia para a construção de coalizões. A união das mulheres negras com outras lutas de combate às opressões – heterossexista, racista, imperialista e econômica – empreendidas pelas feministas passa a ser avaliada de outras formas, pois as mulheres de modo geral poderiam se colocar no lugar umas das outras. Assim,

28. *Idem*, p. 23 (tradução nossa).

29. *Idem*.

o compromisso do feminismo negro com esse olhar das opressões simultâneas passaria a ser acionado com o princípio das coalizões baseadas não na conveniência, mas na real necessidade para com o outro e com a outra, também oprimidos.

As complexas interações entre raça, gênero e classe são o cerne da formulação teórica e conceitual empreendida pela jurista e feminista negra estadunidense Kimberlé Crenshaw, que cunhou o termo *interseccionalidade*, no final dos anos 1980. Ao romper com uma visão estática de análise, deu sua grande contribuição para os estudos críticos de raça<sup>30</sup>. A autora afirma que entrou em contato com a dinâmica da interseccionalidade quando realizou uma pesquisa de campo em abrigos de mulheres não brancas localizados na periferia de Los Angeles, Califórnia, Estados Unidos. Observou que as mesmas mulheres que sofriam violência física se encontravam desempregadas e em situação de pobreza.

Crenshaw<sup>31</sup> entende essas vulnerabilidades como consequência da raça, do gênero e da opressão de classe, o que tornava as mulheres não brancas vítimas de violência doméstica e menos capazes de depender do apoio de amigos e parentes. Assim, as opressões não eram independentes umas das outras, não podendo ser abordadas de forma isolada, o que colocava a necessidade de se pensar estratégias de combate que levassem em consideração a complexidade presente na experiência dessas mulheres. Segundo a autora: “as estratégias de intervenção unicamente baseadas nas experiências de mulheres que não compartilham os mesmos antecedentes de classe ou raça serão de utilidade limitada para aqueles cujas vidas estão moldadas por um conjunto diferente de obstáculos”<sup>32</sup>.

Apoiada nessa percepção, Crenshaw compreende a perspectiva da interseccionalidade como uma ferramenta analítica que busca capturar problemas estruturais por meio da articulação de vários eixos de subordinação

30. Gabriela Moraes Kyrillos, “Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 28, n. 1, pp. 1-12, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/45unj7j>, acesso em: 31 jul. 2023.

31. Kimberlé Crenshaw, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color”, *Stanford Law Review*, vol. 43, n. 6, pp. 1 241-1 299, jul. 1991.

32. *Idem*, p. 1 246 (tradução nossa).

– raça, gênero e classe. As mulheres não brancas nas esferas econômicas, sociais e políticas não são afetadas da mesma maneira que as mulheres brancas, os homens brancos e os homens não brancos. Quando políticas públicas e ações do governo negligenciam esse fato, as mulheres não brancas têm menos probabilidade de ter suas necessidades atendidas do que as mulheres que são racialmente privilegiadas<sup>33</sup>.

Ao não considerarem a interseccionalidade, o antirracismo e o feminismo se tornam limitados, sendo que este último replica e reforça a subordinação de pessoas não brancas. Já o antirracismo, ao não questionar e lutar contra o patriarcado, reproduz a subordinação das mulheres. Essas exclusões mútuas impedem o desenvolvimento de um discurso político que capacite as mulheres não brancas a se opor às opressões sofridas<sup>34</sup>.

A feminista negra estadunidense Patricia Hill Collins e a socióloga Sirma Bilge, na obra intitulada *Interseccionalidade*, afirmam que o conceito de interseccionalidade ganhou amplo alcance a partir do começo dos anos 2000 e passou a ser utilizado em vários âmbitos, principalmente o acadêmico, por militantes de políticas públicas, profissionais e ativistas<sup>35</sup>.

Segundo Collins<sup>36</sup>, a interseccionalidade, localizada no campo da teoria social crítica, enquanto forma de entender e explicar a complexidade do mundo, é uma importante ferramenta analítica oriunda de uma práxis crítica em que raça, gênero, sexualidade, capacidade física, *status* de cidadania, etnia, nacionalidade e faixa etária são constructos mútuos que moldam diversos fenômenos e problemas sociais. Assim, esses sistemas de poder não atuam de forma separada, mas em comunicação constante. É importante ressaltar que a interseccionalidade não se limita às nações da América do Norte e da Europa, sendo muito utilizada no chamado Sul Global<sup>37</sup>.

Collins e Bilge discordam da ideia de que um conceito começa com sua nomeação, apagando assim tudo o que o sucedeu, como as análises

33. *Idem*.

34. *Idem*.

35. Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, *Interseccionalidade*, São Paulo, Boitempo, 2021, p. 15.

36. Patrícia Hill Collins, *Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento*, trad. Jamile Pinheiro Dias, São Paulo, Boitempo, 2019.

37. Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, *op. cit.*, 2021, pp. 15-16.

empreendidas pelas feministas negras americanas nos anos 1960 e 1970: “O trabalho de Crenshaw é vital, mas discordamos da visão de que a interseccionalidade começou a partir do momento em que foi nomeada”<sup>38</sup>. É importante ainda ressaltarmos que Collins recrimina argumentos de competição de opressões, pois racismo, capitalismo e heteropatriarcado devem ser compreendidos pelas lentes da interseccionalidade<sup>39</sup>.

Sueli Carneiro, filósofa brasileira e ativista do movimento negro, critica a concepção universalista de mulher da perspectiva feminista hegemônica. Carneiro<sup>40</sup> evidencia que as mulheres negras enfrentam uma opressão que precisa ser compreendida por meio da articulação das variáveis de gênero, raça e classe, rechaçando, assim, uma perspectiva unidimensional: “Portanto, para nós se impõe uma perspectiva feminista na qual o gênero seja uma variável teórica, mas como afirmam Linda Alcoff e Elizabeth Potter, que não ‘pode ser separada de outros eixos de opressão’ e que não ‘é possível em uma única análise’”<sup>41</sup>.

## **Política externa feminista no México e as agendas de combate à violência de gênero na Colômbia e no Equador**

O Centre for Feminist Foreign Policy (CFFP), organização de pesquisa, defesa e consultoria dedicada a promover a política externa feminista (PEF) em todo o mundo, define essa política como “uma estrutura política que, além de centrar-se no bem-estar das pessoas marginalizadas, invoca processos de autorreflexão sobre os sistemas hierárquicos globais de política externa”<sup>42</sup>. A PEF é uma abordagem diferente da tradicional, porque não

38. *Idem*, p. 90.

39. Carla Akotirene, *Interseccionalidade*, São Paulo, Pólen, 2019 (Coleção Feminismos Plurais).

40. Sueli Carneiro, “Enegrecer o Feminismo: A Situação da Mulher Negra na América Latina a partir de uma Perspectiva de Gênero”, em Heloisa Buarque de Hollanda (org.), *Pensamento Feminista: Conceitos Fundamentais*, Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2019, pp. 313-321.

41. *Idem*, p. 315.

42. Centre for Feminist Foreign Policy (CFFP), 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/5d3uk7se>, acesso em: 31 jul. 2023.

é centrada na força militar, na violência ou nas formas de dominação. Objetiva fornecer pensamentos e formas alternativas e interseccionais que possam dar mais segurança a pessoas vulneráveis. São consideradas as experiências e a capacidade de agência das mulheres e dos demais grupos minoritários (politicamente) para desenvolver. Contrapõe o patriarcado, o racismo e o militarismo.

## **A política externa feminista proposta pelo México**

Pioneiro na região e no Sul Global, o México tornou-se, em 2020, o primeiro país da América Latina a adotar uma política externa feminista – política já implementada por países como Suécia, Noruega, Canadá e França. A PEF vem sendo definida como uma nova política exterior distinta da abordagem tradicional, justamente porque sensível às desigualdades de gênero e com olhar interseccional aos mais vulneráveis.

No caso mexicano, a PEF alcança as mulheres migrantes e refugiadas e fundamenta-se em um conjunto de princípios que buscam, por meio da política externa, promover ações governamentais para reduzir e eliminar diferenças estruturais, lacunas e desigualdades de gênero, a fim de construir uma sociedade mais justa e próspera. A PEF mexicana busca integrar o enfoque de direitos humanos, a perspectiva de gênero e a interseccionalidade em todas as áreas da política externa mexicana; tornar visível a contribuição das mulheres para a política externa e as ações globais; e manter a coerência e a consistência, concentrando-se fora e dentro da Secretaría de Relaciones Exteriores (SER). Sua estratégia está sendo desenvolvida no período de 2020 a 2024 e é composta dos seguintes eixos: política externa com perspectiva de gênero e agenda feminista externa *plus*; um departamento como a SER igualitário; uma SER livre de violência e segura para todos; igualdade vista e o compromisso de uma SER com o feminismo interseccional.

O ponto central da PEF mexicana e que a diferencia daquela dos outros casos internacionais reside na preocupação com a interseccionalidade e transversalidade nas políticas de gênero, de forma que a perspectiva de

gênero seja complementar às outras questões fundamentais, como mudanças climáticas e populações vulneráveis.

Diferentemente das PEF implementadas por outros países, o modelo mexicano transversaliza a perspectiva de gênero e a interseccionalidade em todas as áreas, partindo do lema: “a melhor política externa é uma política interna”. Apresenta como principais pontos: as relações bilaterais México-Estados Unidos, principalmente nos temas de desenvolvimento econômico e geração de empregos; as negociações do novo Tratado Norte-americano de Livre-comércio (Nafta); a agenda de segurança energética; e até mesmo a candidatura do país para uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa proposta busca integrar na política externa o que o Estado mexicano entende como princípios fundamentais do feminismo – igualdade substantiva, liberdade na tomada de decisões, eliminação de desigualdades estruturais e erradicação da discriminação por direitos individuais e sociais –, com o objetivo de construir uma sociedade mais justa e próspera tanto no âmbito internacional como nacional.

## **As mulheres e a Agenda de Paz na Colômbia**

A Agenda de Paz consiste em um conjunto de acordos e medidas que têm como objetivo erradicar o conflito armado latente no país por meio de compromissos nas áreas de justiça, direitos das vítimas, reforma agrária, participação política e combate ao narcotráfico. As mulheres têm desempenhado um papel importante tanto na sua formulação quanto em sua implementação, entretanto ainda há muitos desafios a serem superados para sua efetiva realização.

Situações de guerra e conflitos armados afetam os direitos fundamentais da pessoa humana, acarretando violações no que diz respeito ao direito à vida, ao direito de ir e vir e de liberdade de pensamento. Há diferenças não apenas de acordo com o gênero como também em relação a outros marcadores sociais, como nacionalidade, idade, classe, raça e religião. Nesse sentido, é importante compreender a violência à qual as mulheres, so-

bretudo, estão expostas, diante de um cenário de guerra e conflito armado, utilizando como método analítico e de compreensão desse fenômeno a interseccionalidade. Tal conceito pode desnudar os diferentes efeitos e formas de opressões, bem como jogar luz sobre o papel fundamental das mulheres na resolução e prevenção de conflitos, além da preservação da paz.

Em 24 de agosto de 2016, em La Havana, Cuba, foi divulgado o anúncio histórico de conclusão das conversações de paz entre o governo colombiano e o ex-guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) para acabar com o conflito armado de mais de cinquenta anos na Colômbia<sup>43</sup>. Processos de paz e segurança como esse são complexos, multissetoriais, e a literatura sobre o tema, muitas vezes, ignora e invisibiliza a ação das mulheres, sendo vistas somente como vítimas e não como formuladoras de opinião e influência<sup>44</sup>.

As mulheres têm desempenhado papéis múltiplos, por vezes sobrepostos, em relação à guerra e à paz na Colômbia: foram artífices da paz e a consolidaram, foram vítimas, agentes de mudança e cuidadoras, foram combatentes e apoiaram a guerra<sup>45</sup>.

Nesse contexto, um marco importante foi a audiência coordenada pela Red Nacional de Mujeres (Redepaz) e pela Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (ANMUCIC) em junho de 2000, que reuniu mais de quinhentas mulheres representantes de vários grupos sociais. Seus principais objetivos consistiram em visibilizar a desigualdade de gênero, exigir a representação das mulheres na mesa da paz e conceder ao movimento de mulheres um papel no processo de negociação<sup>46</sup>.

43. Judith Miranda López, “Construcción de Paz en Colombia: Retos en el Posacuerdo”, *Acta Colombiana de Psicología*, vol. 23, n. 2, pp. 470-471, 2020, p. 470.

44. Maria Luiza Pereira Pacheco, “Uma Perspectiva de Gênero sobre a Participação das Mulheres nos Processos de Paz”, *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana*, vol. 1, n. 2, pp. 79-91, jul.-dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/yujzyddk>, acesso em: 31 jul. 2023.

45. Virginia M. Bouvier, *El Género y el Papel de las Mujeres en el Proceso de Paz de Colombia: Elaborado para el Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre 15 Años de Aplicación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Nova York, ONU Mulheres, 2016, p. 6.

46. *Idem*, p. 17.

No entanto, outros avanços na esfera internacional dariam às mulheres colombianas novas estruturas de apoio para seus esforços de paz. Em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança da ONU, por meio da resolução 1325, reconheceu os vínculos entre igualdade de gênero, paz e segurança internacional. Destacou, ainda, a capacidade pacificadora das mulheres e suas vulnerabilidades como vítimas, convocando os países-membros a comprometerem-se com a inclusão das mulheres nos processos de paz.

Em um novo contexto após a resolução 1325, as mulheres colombianas criaram a Iniciativa de Mujeres por la Paz e algumas coalizões, como a Coalición 1325. Essas duas ações compreendem o tensionamento para garantir que as mulheres tenham um lugar nas futuras mesas de negociação para a paz<sup>47</sup>.

## **Feminicídio e agenda de gênero na legislação do Equador**

O documento “Mulheres Afrodescendentes na América Latina e Caribe”<sup>48</sup>, produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), traz dados que incidem diretamente sobre a vida das mulheres em situação de vulnerabilidade social. Ao comparar dados sobre mulheres afro-latinas de sete países – Costa Rica, Uruguai, Peru, Venezuela, Colômbia, Equador e Brasil –, a Cepal aponta assimetrias de classe e raça entre as mulheres latino-americanas, demonstrando a violência contra mulheres afrodescendentes e evidenciando a persistência do patriarcado e do racismo estrutural.

A violência contra a mulher, quando é desdobrada no âmbito por feminicídio, revela barbárie, desigualdade e misoginia. No Equador, mulheres indígenas e afro-equatorianas são as maiores vítimas de violência. No censo de 2011, 67,8% de mulheres negras, 6,7% de mulheres afro-equa-

47. *Idem*, pp. 17-18.

48. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Mulheres Afrodescendentes na América Latina e no Caribe*, Santiago, Nações Unidas, 2018.

torianas, 62,9% de mulheres da etnia montubio<sup>49</sup>, 59,7% de mulheres brancas e 59,1% de mulheres mestiças afirmam ter vivido algum tipo de violência de gênero. Como mecanismo de combate à violência de gênero, a Assembleia Nacional do Equador aprovou, em 2018, a Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que criou o Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujer, estruturado com base em prevenção, atenção, proteção e reparo.

Bárbara Lopes Campo<sup>50</sup>, em estudo sobre a representação política de mulheres e a incorporação da agenda de gênero na legislação do Equador, entre os anos de 2009 e 2017, argumenta que os tratados internacionais foram de grande importância para o processo de inclusão da temática da igualdade de gênero nos princípios do Estado equatoriano. Dentre esses instrumentos jurídicos, destacam-se a Resolução para Eliminar Toda Forma de Violência Contra Mulheres, Meninas e Adolescentes; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; e o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Também se pode mencionar a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw; do inglês, Committee on the Elimination of Discrimination against Women), compromisso vinculante que orienta a criação de medidas para garantir a erradicação da discriminação contra a mulher, e a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, China, em 1995. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), realizada em 1994, está vinculada ao Estado para estabelecer medidas para a erradicação da violência contra as mulheres

49. Montubio é um povo das costas equatorianas.

50. Bárbara Lopes Campos, “Representação Política de Mulheres: Um Estudo sobre a Incorporação da Agenda de Gênero no Âmbito Legislativo do Equador (2009-2017)”, *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, vol. 7, n. 1, pp. 63-86, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3r62adrd>, acesso em: 31 jul. 2023.

## A agenda de gênero da Organização dos Estados Americanos

O feminismo exerce necessário impacto na agenda de igualdade de gênero nas políticas de desenvolvimento. Os feminismos decolonial e interseccional, por exemplo, têm uma agenda que contribui com uma necessária perspectiva antirracista e anticolonial. As demandas das mulheres apresentam especificidades e diversidades, e isso deve ser reconhecido para a incorporação de seus direitos e garantias em planos internacionais, como os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

A OEA afirma estar empenhada em contribuir e assegurar a igualdade de gênero em direitos políticos, econômicos e sociais. A organização exerce um papel de apoio aos movimentos de mulheres em todas as Américas. Por essa razão, criou a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), em 1928. Trata-se de uma entidade especializada na supervisão do trabalho da organização em seus esforços para promover a igualdade de gênero na região.

Estabelecida por resolução da VI Conferência Interamericana, a CIM foi a primeira organização intergovernamental fundada no mundo para lutar pelos direitos civis e políticos das mulheres no continente. Manteve, entre seus princípios básicos, a defesa dos direitos das mulheres no continente americano para assegurar que mulheres e homens participem em igualdade de condições em todas as áreas da vida social, desfrutando plena e equitativamente dos benefícios do desenvolvimento. É importante destacar o trabalho realizado pela CIM para estabelecer normas sistemáticas em prol dos direitos da mulher, como: Convenção Interamericana sobre a Nacionalidade da Mulher (Uruguai, 1933); Concessão dos Direitos Políticos às Mulheres (Colômbia, 1948); Concessão dos Direitos Civis das Mulheres (Colômbia, 1948); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará – (Brasil, 1994).

Alguns programas, comissões e convenções produzidos pela OEA são oriundos dessa agenda feminista que, no passado, parecia mais neutra, mas, inevitavelmente pelas contribuições do pensamento feminista interseccional, têm encampado políticas e normativas mais contundentes para

a concretização dos direitos das mulheres na região. São eles: Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e da Equidade e Igualdade de Gênero (PIA); CIM; Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente; Relatoria dos Direitos da Mulher; Cúpulas das Américas; Mandato de Igualdade e Equidade de Gênero da Organização das Mulheres das Américas; Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher e Convenção de Belém do Pará; Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará; Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Civis à Mulher; Seção contra o Tráfico de Pessoas.

## **Conclusão**

A interseccionalidade, como ferramenta analítica, considera que as categorias de raça, classe, gênero, sexualidade, nacionalidade, capacidade, etnia, faixa etária, entre outras, são inter-relacionadas e se moldam mutuamente. A perspectiva feminista interseccional é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo e das experiências humanas. Recorremos à interseccionalidade na análise porque compreendemos que é indispensável para a construção de uma agenda de governança de gênero assertiva e eficiente na América Latina e no Caribe.

As articulações das mulheres latino-americanas e caribenhas em torno do debate de gênero nas agendas de México, Colômbia e Equador nos mostram que as propostas de PEF, concebidas por México e Colômbia, são interseccionais e buscam alcançar a equidade de gênero. É importante ressaltarmos que estereótipos de gênero sobre os papéis sociais de homens e mulheres ainda desvalorizam as experiências femininas, inviabilizando-as e minimizando sua agência.

No caso do Equador, os dados extraídos do estudo da Cepal demonstram que a violência de gênero, expressa pelos números acerca do feminicídio, incide sobre a realidade de mulheres indígenas e afro-equatorianas, levando o Estado a adotar a agenda de gênero em sua legislação. Entretanto, os instrumentos vão ser mais eficazes quanto mais se considerar as diferenças entre as destinatárias.

Analisando os três países, é possível afirmar que a perspectiva feminista interseccional no combate à violência de gênero orienta a criação de mecanismos que visam a proteção dos direitos humanos das mulheres. Para que uma agenda de gênero para a região esteja, de fato, comprometida com as teorias feministas e com a luta das mulheres, é necessário que contemple a diversidade de mulheres latino-americanas e caribenhas, pois todas partem de um eixo comum: a colonização. A colonialidade do poder e a colonialidade do gênero, presentes nas sociedades latino-americanas e caribenhas, renovam os arranjos coloniais, que devem ser combatidos por meio de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais capazes de alterar as estruturas que solidificam o patriarcado, o racismo, o classicismo e a heteronormatividade.

Compreendemos, assim, que violências e desigualdades estão conectadas, mas que não devem ser hierarquizadas, e sim analisadas simultaneamente. Destacamos a necessidade de entender que raça, gênero, classe e heterossexualidade não são simples eixos de diferenças entre pessoas, mas diferenciações produzidas pelas opressões, de maneira imbricada, dentro do sistema colonial moderno<sup>51</sup>. Recomendamos a análise interseccional por considerar que as contribuições teóricas produzidas por intelectuais negras, não negras e indígenas oferecem outros pontos de vista para a sociedade.

51. Ochy Curiel, “Construindo Metodologias Feministas a partir do Feminismo Decolonial”, em Heloisa Buarque de Hollanda (org.), *Pensamento Feminista Hoje: Perspectivas Decoloniais*, Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2020, pp. 121-138.

# O uso e o acesso da tecnologia na luta pela igualdade de gênero e pelo empoderamento das mulheres

ANDRESSA CRYSTINE DA SILVA SOBRINHO<sup>1</sup>

## Introdução

Em 2000, os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) para melhorar a qualidade de vida global e a sustentabilidade do planeta até o ano de 2015. O Acordo de Sendai, estabelecido durante a III Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres, visou reduzir os impactos causados por desastres naturais por meio da gestão efetiva de riscos. A Agenda de Ação Adis Abeba, criada durante a III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, comprometeu-se a enfrentar os problemas mundiais. Em dezembro desse mesmo ano, o Acordo de Paris foi adotado durante a XXI Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC; do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change), para combater as alterações climáticas e buscar um futuro sustentável.

Os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) foram estabelecidos pela ONU como um conjunto de dezessete metas globais a serem alcançadas até 2030. Líderes mundiais dos 193 Estados-membros da ONU comprometeram-se em adotar a Agenda 2030 durante a Assembleia Geral da ONU. Esses objetivos versam sobre: erradicação da pobreza; segurança

1. Bacharel em educação física, mestre e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde do Departamento em Clínica Médica da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FMRP-USP).

alimentar; saúde de qualidade; educação de qualidade; igualdade de gênero; água e saneamento; energias renováveis e acessíveis; trabalho digno e crescimento econômico sustentável; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; padrões sustentáveis de consumo e produção; mudanças climáticas; proteção e uso sustentável dos oceanos; proteção dos ecossistemas terrestres; sociedades pacíficas, justas e inclusivas; e parcerias e meios de implementação<sup>2</sup>.

Neste artigo, buscamos, portanto, ressaltar a importância do acesso à tecnologia por mulheres e meninas em um mundo onde ainda existem diversos enfrentamentos relacionados à igualdade de gênero em diferentes localidades do planeta. A tecnologia se torna, cada vez mais, uma fonte imprescindível para trocas de informação e acesso a aprendizados diversos e investigações pontuais. Assim, apresentamos como o uso da tecnologia e o acesso a ela podem favorecer o empoderamento feminino, abordando temas como gênero, empoderamento, movimento feminista, incentivo estatal à promoção do acesso da mulher à tecnologia e inserção feminina na área tecnológica.

## Desigualdade de gênero

*Você não tem de viver ao meu lado, apenas me dê a minha igualdade.*

NINA SIMONE

O artigo propõe a compreensão de termos relacionados aos sujeitos, como sexo biológico, identidade de gênero, expressão de gênero e orientação afetivo-sexual, que não são binários. A sexualidade humana é uma combinação de fatores biológicos, psicológicos e sociais. Gênero é uma construção social que diferencia a dimensão biológica da dimensão social, não sendo igual à divisão binária da biologia entre machos e fêmeas<sup>3</sup>.

2. Nações Unidas, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4ewn72sa>, acesso em: 28 jul. 2023.
3. São Paulo (estado), Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Coordenação de Políticas

O papel de gênero cria expectativas de comportamentos e atitudes com base nas definições de homem e mulher, levando a comportamentos culturalmente enraizados. A desigualdade de gênero surge porque ser homem ou mulher não é definido somente pelas diferenças biológicas, o que pode resultar na falta de oportunidades iguais em áreas como educação, saúde, trabalho e vida familiar<sup>4</sup>. A segregação horizontal cria uma segmentação de gênero na escolha de carreiras, com funções tipicamente destinadas às mulheres voltadas para cuidados<sup>5</sup>. Conforme Gilda Olinto<sup>6</sup>, a segregação vertical dificulta o acesso a funções e níveis salariais superiores, impedindo o avanço profissional das mulheres, inclusive em áreas como ciência e tecnologia.

## O empoderamento da mulher com breve levantamento do movimento feminista

*Toda vez que uma mulher se defende, sem nem perceber que isso é possível, sem qualquer pretensão, ela defende todas as mulheres.*

MAYA ANGELOU

O movimento feminista é uma luta social, política e econômica pela equidade de gênero, buscando garantir os direitos das mulheres e acabar com a opressão. A luta das mulheres por seus direitos, incluindo o direito ao voto, ao uso de anticoncepcionais, ao divórcio e a cargos de liderança

para a Diversidade Sexual, *Diversidade Sexual e Cidadania LGBT*, São Paulo, SJDC/SP, 2014, p. 44, disponível em: <https://tinyurl.com/3w4n7ctx>, acesso em: 28 jul. 2023.

4. *Idem*.
5. Gilda Olinto, “A Inclusão das Mulheres nas Carreiras de Ciência e Tecnologia no Brasil”, *Inclusão Social*, vol. 5, n. 1, pp. 68-77, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8sjh73>, acesso em: 28 jul. 2023. Ver também Rosa Monteiro, Luísa Agostinho e Fernanda Daniel, “Um Diagnóstico da Desigualdade de Gênero num Município em Portugal: Estruturas e Representações”, *Revista de Administração Pública*, vol. 49, n. 2, pp. 423-446, mar.-abr. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/8p7a8bst>, acesso em: 28 jul. 2023.
6. Gilda Olinto, *op. cit.*, 2011.

empresarial, levou mais de duzentos anos de empenho desde o início do movimento no século XIX<sup>7</sup>.

O sufrágio foi uma luta pelo direito ao voto e à participação política das mulheres, precursora do movimento feminista. As mulheres progrediram em diversas áreas, como no mercado de trabalho e na educação, quebrando barreiras em setores dominados por homens, como a ciência e a tecnologia. Nas décadas de 1960 e 1970, o movimento feminista trouxe mais atenção para a luta por direitos das mulheres, incluindo salários iguais, direitos reprodutivos e leis contra a violência e o assédio sexual às mulheres.

No Brasil, a história do empoderamento feminino é marcada por diversos momentos e movimentos significativos. A seguir, citamos alguns<sup>8</sup>:

- Movimento sufragista: no início do século XX, as mulheres brasileiras conquistaram o direito ao voto nas eleições nacionais em 1932.
- Movimento feminista: nas décadas de 1960 e 1970, as mulheres organizaram protestos contra o sexismo, a violência e a discriminação, entre outras questões.
- Mulheres na política: o Brasil tem visto um aumento no número de mulheres na política, incluindo a eleição de Dilma Rousseff como a primeira mulher presidenta, em 2010, e a eleição de 77 mulheres para o Congresso Nacional brasileiro, em 2018.
- Leis contra a violência doméstica: em 2006, foi aprovada uma lei para proteger as mulheres da violência doméstica, reconhecendo abuso

7. Mary Del Priore, *História das Mulheres no Brasil*, 11. ed., São Paulo, Contexto, 2013. Ver também Bibiana Terra e Bianca Tito, “Igualdade de Gênero na Constituição Federal de 1988: O Movimento Feminista Brasileiro e a Conquista do Princípio da Igualdade”, *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, vol. 7, n. 1, pp. 112-129, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/335mrh2n>, acesso em: 11 set. 2023.

8. Mileane Andrade Azevedo e Luciano Dias de Sousa, “Empoderamento Feminino: Conquistas e Desafios”, *Sapiens – Revista de Divulgação Científica*, vol. 1, n. 2, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/562nc7vv>, acesso em: 11 set. 2023. Ver também Cristiano Rodrigues e Viviane Gonçalves Freitas, “Ativismo Feminista Negro no Brasil: Do Movimento de Mulheres Negras ao Feminismo Interseccional”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. e238917, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/92ky9737>, acesso em: 11 set. 2023.

físico, sexual, psicológico e econômico como formas de violência e oferecendo apoio jurídico e social às vítimas.

- Educação: a educação tem desempenhado um papel fundamental no empoderamento feminino no Brasil, com as mulheres constituindo a maioria dos universitários no país.

Apesar do progresso em algumas áreas, ainda há desafios a serem superados em termos de igualdade de gênero no Brasil, incluindo altos níveis de violência e discriminação e uma lacuna significativa de gênero em poder econômico e político. No entanto, a história do empoderamento feminino no país demonstra que a mudança é possível por meio das vozes e ações das mulheres<sup>9</sup>.

Algumas das principais conquistas do movimento de empoderamento feminino no século XXI, segundo Mileane Andrade Azevedo e Luciano Dias de Sousa<sup>10</sup>, incluem:

- o aumento do acesso das mulheres à educação e ao mercado de trabalho, permitindo que elas tenham mais sucesso em suas carreiras e alcancem posições de liderança em vários setores;
- maior conscientização sobre a violência contra as mulheres e os esforços para combatê-la, incluindo campanhas de sensibilização e a criação de leis e políticas de proteção às mulheres;
- o aumento da representação política das mulheres em todo o mundo, abrangendo a eleição de líderes femininas em muitos países;
- maior reconhecimento da importância do papel das mulheres na economia, incluindo a promoção da igualdade de direitos e a implementação de políticas que apoiem a participação das mulheres no mercado de trabalho;

9. Aluísio J. D. Barros *et al.*, “Measuring Women’s Empowerment: A Need for Context and Caution – Authors’ Reply”, *The Lancet Global Health*, vol. 6, n. 1, p. e31, jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/hmu8yjde>, acesso em: 28 jul. 2023.

10. Mileane Andrade Azevedo e Luciano Dias de Sousa, “Empoderamento como Representatividade das Mulheres na Sociedade”, *Coisas do Gênero: Revista de Estudos Feministas em Teologia e Religião*, vol. 5, n. 1, pp. 170-178, jan.-jun. 2019.

- o aumento da conscientização sobre a saúde e o bem-estar das mulheres, englobando o acesso à contracepção e aos cuidados de saúde reprodutiva.

Azevedo e Sousa afirmam ainda que, apesar dos obstáculos e das discriminações, as mulheres estão tendo suas vozes ouvidas em todo o mundo, graças às redes sociais e aos aplicativos.

Mulheres em cargos de liderança e que atuam como políticas e ativistas de base estão trabalhando para criar um mundo mais justo e equitativo. Malala Yousafzai, ativista paquistanesa, é um exemplo inspirador de empoderamento feminino, tendo sobrevivido a um ataque do grupo Talibã por defender o direito das meninas à educação e ter recebido o Prêmio Nobel da Paz em 2014<sup>11</sup>.

Algumas famosas personalidades do século XXI têm inspirado e apoiado mulheres em todo o mundo em suas lutas, a fim de promover o empoderamento feminino e a igualdade de gênero. São exemplos: Ruth Bader Ginsburg, falecida juíza da Suprema Corte dos Estados Unidos, defensora dos direitos das mulheres; Chimamanda Ngozi Adichie, autora nigeriana e feminista, que, em seus livros, publica as necessidades do feminino; Emma Watson, atriz britânica e embaixadora da Boa Vontade da ONU Mulheres, que divulga em sua plataforma as reivindicações das mulheres; Michelle Obama, ex-primeira-dama dos Estados Unidos, que promove, por meio da educação, o empoderamento de mulheres e meninas em todo o mundo; Beyoncé, cantora e compositora estadunidense, que usa sua música e arte para alcançar mulheres e meninas; e Marta Silva, jogadora brasileira de futebol feminino e embaixadora da Boa Vontade da ONU Mulheres, que tem sido destaque na promoção dos ODS da ONU.

Essas mulheres influenciadoras têm habilidades e talentos únicos e um compromisso com a justiça social e a igualdade de gênero. No entanto, ainda há muitos desafios relacionados à desigualdade de gênero e ao preconceito enraizado da estrutura patriarcal na sociedade mundial.

11. Mileane Andrade Azevedo e Luciano Dias de Sousa, “Empoderamento Feminino: Conquistas e Desafios”, *Sapiens: Revista de Divulgação Científica*, vol. 1, n. 2, pp. 1-12, 2019.

Sônia de Almeida<sup>12</sup> afirma que a violência tem origem na relação entre dominador e dominado, agressor e vítima, e estende-se em todos os âmbitos da vida. A condição de igualdade é mantida pela capacidade de dominação com o apoio dos aliados e sócios no mesmo nível hierárquico. De maneira geral, o termo *empoderamento* pode ser entendido como uma “ampliação da liberdade de escolher e agir, ou seja, o aumento da autoridade e do poder dos indivíduos sobre os recursos e decisões que afetam suas próprias vidas”<sup>13</sup>.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que o Brasil poderia aumentar sua economia em R\$ 382 bilhões em oito anos se a participação das mulheres no mercado de trabalho aumentasse 25% até 2025. Isso evidencia a importância da igualdade e da justiça social para o desenvolvimento de um país<sup>14</sup>. O empoderamento é capaz de elevar o nível de *capital social* ou de participação cidadã na sociedade civil de um grupo ou de uma comunidade.

Segundo Pierre Bourdieu, capital social “é a agregação de recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento mútuo e de reconhecimento”<sup>15</sup>. O autor ainda identifica três tipos de capital social – econômico, cultural e social – e destaca a desigualdade no acesso a recursos, especialmente, nas democracias abertas com liberdade de expressão, em que as elites econômicas se beneficiam mais das novas tecnologias e dei-

12. Luciana Andrade e Marlise Matos, “A Criminalização da Violência Contra as Mulheres no Brasil: De ‘Legítima Defesa da Honra’ à Violação dos Direitos Humanos”, *Revista Sociais e Humanas*, vol. 30, n. 2, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2kyr8dsu>, acesso em: 11 set. 2023.
13. ONU Mulheres e Pacto Global – Rede Brasil, *Princípios de Empoderamento das Mulheres*, 2017, p. 25, disponível em: <https://tinyurl.com/2hcs5v9d>, acesso em: 10 ago. 2023.
14. Erica L. Gallindo, Hobson A. Cruz e Mário W. L. Moreira, “Critical Examination Using Business Intelligence on the Gender Gap in Information Technology in Brazil”, *Mathematics*, vol. 9, n. 15, p. 1824, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/234esprc>, acesso em: 11 set. 2023. Essa informação também pode ser encontrada em <https://tinyurl.com/36jyckhu>, ou em <https://tinyurl.com/bdfnkre4>, acesso em: 11 set. 2023.
15. Pierre Bourdieu, “The Forms of Capital”, em John G. Richards (org.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nova York, Greenwood Press, 1986, pp. 241-258, p. 249 (tradução nossa).

xam populações com acesso restrito ou nulo. Esse processo de tomada de consciência coletiva, que contribui para mudar o *status quo*, é chamado de *empowerment* de classe social<sup>16</sup>.

O empoderamento feminino do século XXI permite que as mulheres vivam seu potencial pleno, tomando decisões por si mesmas, sem serem submissas nem machucadas ou paralisadas por outros<sup>17</sup>. Em um cenário, ainda, de muitas lutas, as mulheres têm conquistado cada vez mais espaço na sociedade atual.

## O objetivo de desenvolvimento sustentável 5 e o fomento do Estado para o acesso da mulher a estudos tecnológicos

*Conto minha história não porque ela é única, mas porque não é.  
É a história de várias garotas.*

MALALA YOUSAFZAI

O Brasil é destaque na defesa da igualdade de gênero e dos direitos humanos<sup>18</sup>, com uma posição progressista na agenda de direitos humanos e redução das desigualdades.

O ODS 5, sobre “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”<sup>19</sup>, busca alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas abrangendo diversas dimensões da desigualdade de gênero, desde questões clássicas, como violência e saúde reprodutiva, até temas mais recentes, como igualdade no acesso a tecno-

16. Boaventura de Sousa Santos, *Um Discurso sobre as Ciências*, 6. ed., São Paulo, Cortez, 2008. Ver também Paulo Freire e Ira Shor, *Medo e Ousadia: O Cotidiano do Professor*, 7. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 72.

17. Carolina Amaral, “O Empoderamento da Mulher do século XXI”, *SEGS.com.br*, 10 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bdcmehvx>, acesso em: 11 set. 2023.

18. Boaventura de Sousa Santos, *Para Além do Pensamento Abissal: Das Linhas Globais a uma Ecologia de Saberes*, 3. ed., São Paulo, Cortez, 2017.

19. Nações Unidas, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Igualdade de Gênero*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4uwc6x8z>, acesso em: 28 jul. 2023.

logias da informação e políticas de redução das desigualdades de gênero<sup>20</sup>. O ODS 5 é composto de onze metas, sendo nove delas globais e aplicáveis ao Brasil, com duas propostas de adequação ao contexto nacional para abranger diversas facetas da desigualdade de gênero, incluindo metas relacionadas a violência, discriminação e práticas nocivas, que são irredutíveis e buscam a redução total desses fenômenos<sup>21</sup>.

A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim sobre a Mulher estabelecida na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, estipulou tópicos importantes relacionados aos direitos das mulheres, entre outros temas que possuem abordagens normativas específicas no âmbito internacional, como a saúde sexual e reprodutiva, a violência contra a mulher e o desenvolvimento populacional, conforme estabelecido em tratados, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada em Belém do Pará em 1994, e o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento, realizada na capital do Uruguai em 2013<sup>22</sup>. A desigualdade de gênero no Brasil é complexa e se manifesta de maneiras distintas para diferentes grupos, influenciada por fatores como desigualdade racial, ciclo de vida, segmentação territorial e regional e capacitismo. O Brasil tem avançado no debate e na formulação de políticas públicas para garantir a igualdade de gênero no acesso, habilidades de uso e produção das tecnologias de informação e comunicação, de acordo com a meta 5.b do ODS 5. Em 2018, 80,7% das mulheres e 77,8% dos homens tinham celular para uso pessoal no Brasil, e o percentual de domicílios que utilizavam a Internet subiu de 74,9% para 79,1% de 2017 para 2018. O rendimento médio per capita

20. *Idem*, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4ewn72sa>, acesso em: 28 jul. 2023.

21. *Idem*.

22. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030*, Santiago, Nações Unidas, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4ms53acy>, acesso em: 28 jul. 2023. Ver também Ludmila Aparecida Tavares *et al.*, “A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ‘Convenção de Belém do Pará’, e a Lei Maria Da Penha”. *Interfaces Científicas-Humanas e Sociais*, vol. 6, n. 3, pp. 9-18, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/5yb224pj>, acesso em: 11 set. 2023.

daqueles em que havia utilização da Internet era quase o dobro do rendimento dos que não utilizavam a rede. O equipamento mais usado para acessar a Internet foi o celular<sup>23</sup>.

De acordo com dados do Cetic.br, o indicador “usuários de computador, por habilidades para uso do computador” apresenta pouca disparidade entre homens e mulheres<sup>24</sup>. Os dados do Censo do Ensino Superior de 2016 apontam que, na área de ciência, matemática e computação, a proporção mulher-homem foi de, aproximadamente, 0,52; enquanto na área de engenharia, produção e construção foi de 0,51, e na área de saúde e bem-estar social, de 2,76. Isso revela uma presença feminina predominante em áreas de cuidado e uma maior presença masculina em áreas ligadas às ciências exatas. A proporção mulher-homem em ciência da computação no Censo da Educação Superior de 2016 foi aproximadamente 0,13, evidenciando uma concentração significativa de homens nessa área. A falta de representatividade feminina na informática pode gerar um ambiente mais sexista e com maiores desafios para as mulheres que buscam ingressar nesse mercado<sup>25</sup>.

23. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira – 2016*, Rio de Janeiro, IBGE, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/27ftd28d>, acesso em: 28 jul. 2023. Ver também *idem*, “PNAD Contínua TIC 2018: Internet chega a 79,1% dos Domicílios do País”, Agência de Notícias do IBGE, 29 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/27vrnbh5>, acesso em: 11 set. 2023.

24. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros – TIC Domicílios 2021. Indicadores Relacionados: I1 – Usuários de Computador, por Habilidades para Uso do Computador, disponível em: <https://tinyurl.com/3hyhspca>, acesso em: 11 set. 2023.

25. Para os dados do censo, ver Inep, Censo da Educação Superior 2016, Notas Estatísticas, disponível em: <https://tinyurl.com/2aefpy4r>, acesso em: 13 set 2023.

## Quantificar para observar o acesso de meninas e mulheres à tecnologia com foco em desigualdades territoriais no Brasil e no mundo

*Eu quero ter o direito de estar buscando isso ou aquilo. Quero andar, comer, dormir, amar, cantar. Ter isso, pra mim, é que é o verdadeiro poder.*

ELZA SOARES

Dados explicando a sub-representação feminina na área de tecnologia da informação são fundamentais. Utilizamos, neste artigo, gráficos originais de 2018 da publicação *Decifrar o Código: Educação de Meninas e Mulheres em Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (Stem)*, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>26</sup>, que fornecem evidências e exemplos sobre a educação nessa área em escala global.

O gráfico 1 apresenta a presença no contexto mundial de meninas e mulheres na educação.

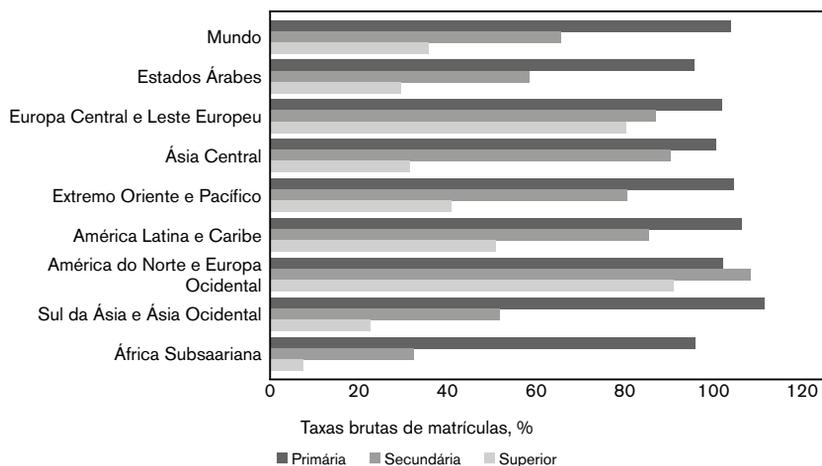
O gráfico 2 expõe uma baixa presença feminina nos campos relacionados a Stem (do inglês, *science, technology, engineering and mathematics*) no ensino superior, em comparação com outras áreas.

O gráfico 3 exhibe que, nos últimos anos, as taxas de frequência bruta nos estabelecimentos de ensino no Brasil, entre 2000 e 2010, têm valores semelhantes para ambos os sexos na educação básica.

Depois, o gráfico 4 nos mostra como no ensino superior os jovens do sexo masculino não seguem a mesma proporção que as jovens do sexo feminino.

26. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Decifrar o Código: Educação de Meninas e Mulheres em Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (Stem)*, Brasília, Unesco Brasil, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/3deynp9y>, acesso em: 28 jul. 2023.

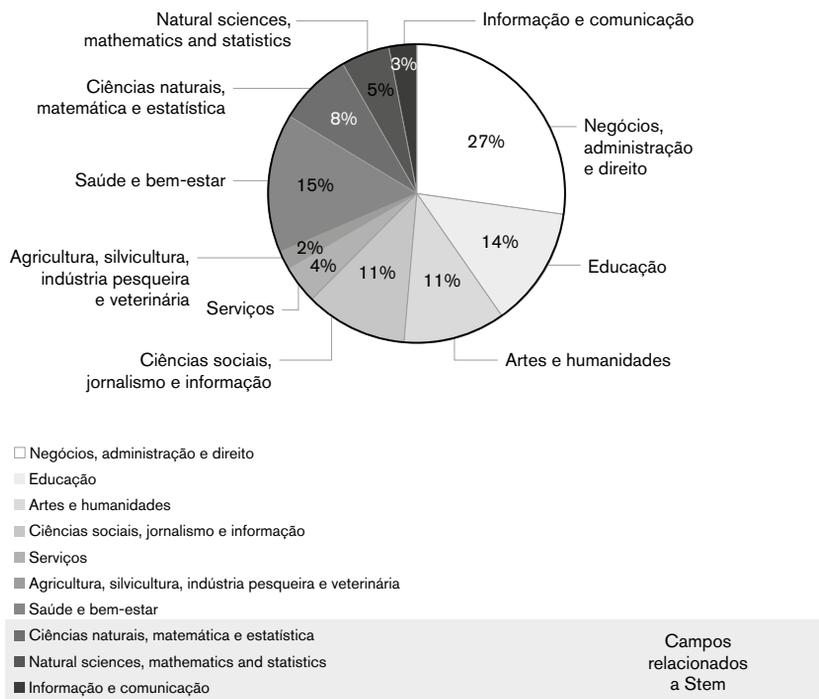
GRÁFICO 1: Taxa bruta de matrículas de meninas da educação primária à superior, médias mundial e regional (2014)



Nota: Variações regionais nas matrículas de meninas, em especial na educação superior. As taxas de matrículas podem exceder 100% em razão da entrada tardia e/ou da repetência de ano.

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Decifrar o Código: Educação de Meninas e Mulheres em Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (Stem)*, Brasília, Unesco Brasil, 2018, p. 18, disponível em: <https://tinyurl.com/3dey9p9y>, acesso em: 28 jul. 2023.

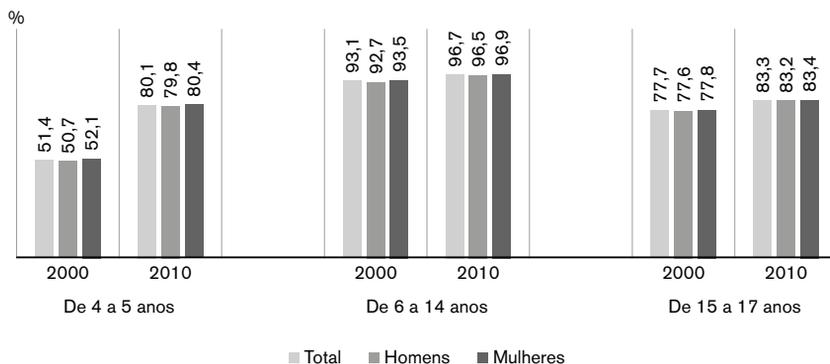
GRÁFICO 2: Distribuição de mulheres matriculadas na educação superior, por campo de estudo, média mundial (2014-2016)



Nota: Cerca de 30% de todas as estudantes escolhem campos relacionados às áreas de Stem na educação superior, em 110 países e territórios dependentes.

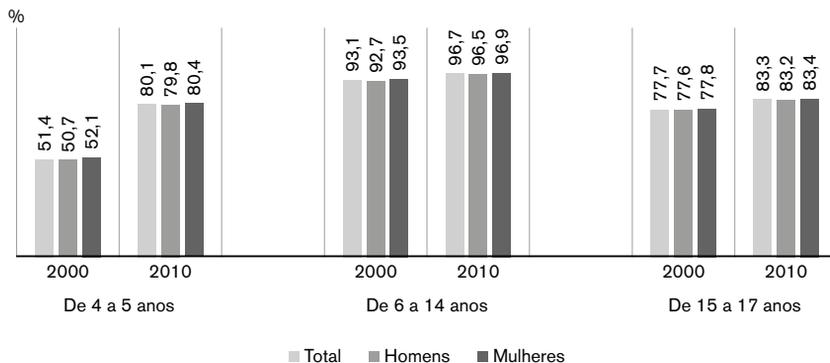
Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Decifrar o Código: Educação de Meninas e Mulheres em Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (Stem)*, Brasília, Unesco Brasil, 2018, p. 20, disponível em: <https://tinyurl.com/3dey9y>, acesso em: 28 jul. 2023.

GRÁFICO 3: Taxa de frequência bruta de homens e mulheres (2000-2010)



Fonte: Monica Cairrão Rodrigues, Vitória Matiko Honda Gonçalves da Costa e Antonio Carlos Estender, “A Desigualdade de Gênero na Área da Tecnologia da Informação: Desafios e Perspectivas”, em *Anais do ADM 2019: Congresso Internacional de Administração*, Ponta Grossa, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019, p. 8, disponível em: <https://tinyurl.com/59h2wsub>, acesso em: 11 ago. 2023.

GRÁFICO 4: Proporção das pessoas entre 18 e 24 anos que frequentam o ensino superior de graduação, por sexo, segundo as grandes regiões (2010)



Fonte: Monica Cairrão Rodrigues, Vitória Matiko Honda Gonçalves da Costa e Antonio Carlos Estender, “A Desigualdade de Gênero na Área da Tecnologia da Informação: Desafios e Perspectivas”, em *Anais do ADM 2019: Congresso Internacional de Administração*, Ponta Grossa, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019, p. 9, disponível em: <https://tinyurl.com/59h2wsub>, acesso em: 11 ago. 2023.

Fatores sociais, familiares e institucionais influenciam a presença feminina na área de tecnologia da informação, segundo a Unesco<sup>27</sup>.



FIGURA 1: *Marco contextual de fatores que influenciam a participação, o desempenho e o avanço de meninas e mulheres nos estudos de Stem.*

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Decifrar o Código: Educação de Meninas e Mulheres em Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (Stem)*, Brasília, Unesco Brasil, 2018, p. 40, disponível em: <https://tinyurl.com/3dey9y>, acesso em: 28 jul. 2023.

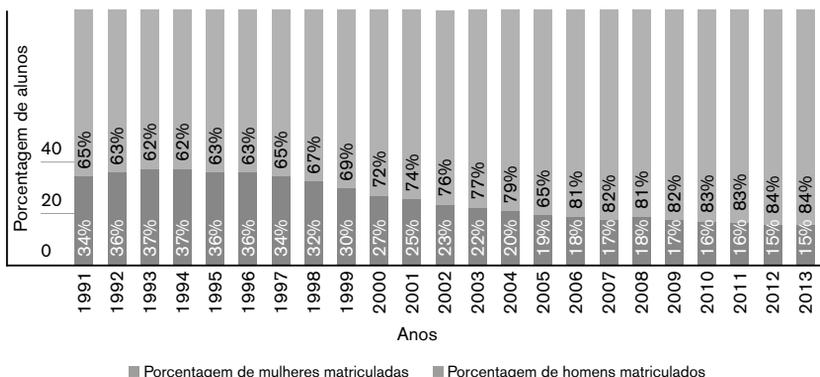
Em 2020, o Brasil tinha 408 mil profissionais de tecnologia da informação, porém apenas 0,4% das meninas escolhem estudar Stem, apesar de 74% apresentarem interesse na área. A evasão feminina nos cursos de tecnologia da informação é uma preocupação, segundo dados do Girls Who Code<sup>28</sup> e do Censo da Educação Superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2013<sup>29</sup>.

27. *Idem*.

28. Girls Who Code, *Girls Who Code Annual Report*, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9cfca8>, acesso em: 28 jul. 2023.

29. Inep, *Censo da Educação Superior: 2013*, Brasília, MEC/Inep, 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/mvvh25tr>, acesso em: 28 jul. 2023.

GRÁFICO 5: Número de matrículas na área de tecnologia de informação no Brasil (1991-2013)



Fonte: Monica Cairaõ Rodrigues, Vitória Matiko Honda Gonçalves da Costa e Antonio Carlos Estender, “A Desigualdade de Gênero na Área da Tecnologia da Informação: Desafios e Perspectivas”, em *Anais do ADM 2019: Congresso Internacional de Administração*, Ponta Grossa, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019, p. 10, disponível em: <https://tinyurl.com/59h2wsub>, acesso em: 11 ago. 2023.

Manuel Castells<sup>30</sup> afirma que as tecnologias da informação são fundamentais para a nova era estável da pós-modernidade, exercendo influência sobre a vida humana e provocando mudanças complexas que afetam nossos afetos e transformações sociais. Há vários projetos sociais em todo o mundo que têm como objetivo incentivar a participação das mulheres na área de tecnologia, oferecendo acesso à informação e a oportunidades nessa área. São destaques:

- Girls Who Code: programa que ensina programação, ciência da computação e habilidades tecnológicas para meninas e mulheres de todas as idades<sup>31</sup>.
- TechWomen: programa de intercâmbio profissional que conecta mulheres líderes em tecnologia dos Estados Unidos com mulheres de

30. Manuel Castells, *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*, Rio de Janeiro, Zahar, 2017.

31. Girls Who Code, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/3nz9mcpv>, acesso em: 28 jul. 2023.

países em desenvolvimento, a fim de promover a colaboração e o intercâmbio de ideias<sup>32</sup>.

- Women Who Tech: organização global que realiza conferências anuais, *hackathons* e outros eventos para ajudar mulheres a se conectar e desenvolver suas habilidades<sup>33</sup>.
- Black Girls Code: organização que visa aumentar a representação de mulheres negras na indústria de tecnologia e criar uma comunidade de mulheres negras que possam apoiar-se umas nas outras<sup>34</sup>.
- Technovation: programa que ensina meninas e mulheres a criar aplicativos móveis e outras tecnologias para resolver problemas em suas comunidades com soluções inovadoras<sup>35</sup>.

Existem projetos sociais brasileiros que promovem a inclusão de mulheres na área de tecnologia, como o Programa Elas na Tecnologia, da Fundação Telefônica Vivo<sup>36</sup>; o projeto Meninas Digitais, da Sociedade Brasileira da Computação (SBC)<sup>37</sup>; o projeto Mulheres na Tecnologia, do Instituto Eldorado<sup>38</sup>; a comunidade PyLadies<sup>39</sup>; e o Movimento Mulheres na TI<sup>40</sup>. Tais projetos oferecem cursos, mentorias, *workshops*, encontros e outras

32. TechWomen, *About Us*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/5wvjvpta>, acesso em: 28 jul. 2023.

33. Women Who Tech, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/mehdduec>, acesso em: 28 jul. 2023.

34. Black Girls Code, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/bdfh6zwx>, acesso em: 28 jul. 2023.

35. Technovation, *About*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8nvexa>, acesso em: 28 jul. 2023.

36. “Startup de Impacto Trabalha para Inserir Mulheres na Área de Tecnologia”, *Fundação Telefônica Vivo*, 12 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdz62z4b>, acesso em: 28 jul. 2023.

37. Sociedade Brasileira de Computação (SBC), *Meninas Digitais*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/27ucra7r>, acesso em: 28 jul. 2023.

38. Instituto de Pesquisas Eldorado, *Elas no ELD*, disponível em: <https://tinyurl.com/37fzzczu>, acesso em: 11 set. 2023.

39. PyLadies Brasil, *Sobre*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2mmvbvrt>, acesso em: 28 jul. 2023.

40. Movimento Mulheres na TI, *Sobre Nós*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/cbxbwaxr>, acesso em: 28 jul. 2023.

atividades para ajudar as mulheres a desenvolver suas habilidades em tecnologia e a se conectar com outros profissionais da área.

Em todo o mundo, há projetos que promovem a inclusão de mulheres na tecnologia, oferecendo recursos e oportunidades para desenvolver habilidades e obter sucesso nessa área<sup>41</sup>.

## **Breve análise de como o uso e o acesso à tecnologia podem favorecer o empoderamento das mulheres**

*O ato mais corajoso é pensar por você mesma. Em voz alta!*

COCO CHANEL

A tecnologia é vista como uma ferramenta de empoderamento feminino, permitindo que as mulheres superem barreiras culturais e tenham mais autonomia e controle sobre suas vidas<sup>42</sup>. Segundo o Banco Mundial<sup>43</sup>, as mulheres que têm acesso à tecnologia podem aumentar sua renda em até 25%. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2019 do Cetic.br<sup>44</sup>, a diferença de gênero no acesso à internet diminuiu no Brasil nos últimos anos, com uma proporção de 54% para homens e 52% para mulheres.

Há diferenças significativas de gênero no tipo de atividade realizada na internet. O uso da tecnologia pelas mulheres para melhorar a qualidade de vida e as conexões sociais é um indicativo apontado pela pesquisa do Cetic.br sobre o tipo de atividades realizadas por mulheres na internet. Mulheres brasileiras são mais ativas nas redes sociais do que os homens,

41. Manuel Castells, *op. cit.*, 2017.

42. S. M. K. Jamal, "Empowerment of Women through Information and Communication Technology [ICT]", *Pakistan Journal of Gender Studies*, [S.l.], vol. 6, n. 1, pp. 143-157, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/yezvhkfu>, acesso em: 11 set. 2023.

43. Grupo Banco Mundial, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2019: A Natureza Mutável do Trabalho – Visão Geral*, Washington, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2uxdcp9f>, acesso em: 28 jul. 2023.

44. Cetic.br, *TIC Domicílios – 2019*, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ynr342ey>, acesso em: 28 jul. 2023.

de acordo com GlobalWebIndex, de 2020<sup>45</sup>. Isso é uma oportunidade de usarem as redes sociais como forma de empoderamento, conectando-se, criando redes de apoio e compartilhando informações relevantes.

A tecnologia é importante para o empoderamento feminino em áreas como empreendedorismo e combate à violência. A ONU Mulheres<sup>46</sup> afirma que a tecnologia pode ajudar as mulheres a ter acesso a informações, aprimorar habilidades, participar de mercados de trabalho e conectar-se com outras mulheres em todo o mundo. Mulheres empreendedoras têm acesso a mercados, gerenciamento de negócios e financiamento por meio de plataformas digitais. Conforme pesquisa do Instituto Rede Mulher Empreendedora (Irme) de 2021, 62% das empreendedoras acreditam que a digitalização é positiva para seus negócios. O estudo também revela que mais da metade das empresárias utiliza plataformas *on-line* para vendas, gestão e divulgação. Em 2022, uma pesquisa da RD Station apontou que o Instagram é a rede social preferida por 90% das mulheres empreendedoras, pois possui um alto potencial para gerar novos negócios. Outros estudos do Irme, incluindo o de 2020, confirmam que 73% das empreendedoras utilizam os canais digitais para comunicação e divulgação, 57% para vendas e 51% para atendimento aos clientes. De acordo com uma pesquisa de 2021 realizada em Santa Catarina pelo Observatório de Negócios em parceria com o Sebrae Delas, quase 80% das empreendedoras entrevistadas utilizam as mídias sociais como canal de venda<sup>47</sup>.

O combate à violência também é outro benefício que a tecnologia trouxe a mulheres e meninas. O aplicativo Hollaback! é exemplo de como a tecnologia pode ser utilizada para denunciar assédio e violência nas ruas<sup>48</sup>. Outras tecnologias, como rastreadores GPS (do inglês, *global posi-*

45. GlobalWebIndex, *Política de Privacidade de Pesquisa GW*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/y9xuwpn6>, acesso: 28 jul. 2023.

46. ONU Mulheres e Pacto Global – Rede Brasil, *Princípios de Empoderamento das Mulheres*, 2017, p. 25, disponível em: <https://tinyurl.com/2hcs5v9d>, acesso em: 10 ago. 2023.

47. Sebrae Santa Catarina, “Importância das Redes Sociais para Empreendedoras”, disponível em: <https://tinyurl.com/yyub8ztc>, acesso em: 7 set. 2023.

48. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), *Tópico 3: Quem Tem Direitos Nessa Situação? Processando a Violência Doméstica e a Violência Sexual – Uma Abordagem de Direitos Humanos*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3v5njc7>, acesso em: 28 jul. 2023.

tioning system) e sistemas de alarme, têm sido desenvolvidas para aumentar a segurança pessoal das mulheres.

Ainda com relação ao uso, as mulheres são mais ativas em mídias sociais, utilizando-as com mais frequência para se conectar com outras pessoas e compartilhar informações, o que pode levar a uma maior solidariedade e ação coletiva em questões importantes, como a igualdade de gênero<sup>49</sup>. Desse modo, a tecnologia pode reduzir a exclusão digital das mulheres e melhorar sua posição na sociedade, permitindo o acesso à informação e ao aprendizado de novas habilidades. Isso pode ajudá-las a tomar decisões informadas e a defender seus interesses, como aponta o relatório *Accessibility of Telehealth Services*, da International Telecommunication Union (ITU)<sup>50</sup>.

Ademais, a tecnologia tem sido usada para ampliar a participação das mulheres na política, superando barreiras com relação a essa participação, como falta de mobilidade ou de tempo. Plataformas de engajamento cívico, redes sociais e ferramentas de votação *on-line* podem ajudar a garantir que as mulheres tenham voz em decisões políticas importantes e possam pressionar por mudanças em questões que as afetam diretamente<sup>51</sup>.

A saúde das mulheres é outro fator que pode ser afetado pela tecnologia. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>52</sup>, a telemedicina ajuda a melhorar o acesso das mulheres a serviços de saúde em áreas remotas ou com baixa disponibilidade de profissionais de saúde. Além disso, outras ferramentas digitais podem auxiliar as mulheres a cuidar de sua saúde reprodutiva e geral.

49. Aaron Smith e Monica Anderson, “Social Media Use in 2018”, *Pew Research Center*, 1º mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2p99wfn>, acesso em: 28 jul. 2023.

50. Cf. International Telecommunication Union (ITU), *ITU-T Work Programme*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/bdd6r2yz>, acesso em: 28 jul. 2023.

51. Hilde G. Corneliusen, “Women Empowering Themselves to Fit into ICT”, em *Technology and Women’s Empowerment*, Londres/Nova York, Taylor & Francis, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4rc6fvex>, acesso em: 11 set. 2023.

52. World Health Organization (WHO), *WHO Guideline: Recommendations on Digital Interventions for Health System Strengthening – Web Supplement 2: Summary of Findings and GRADE tables*, Geneva, World Health Organization, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2ubzcu8>, acesso em: 28 jul. 2023.

Apesar dos benefícios oferecidos pela tecnologia, a desigualdade de gênero no acesso à conectividade digital ainda é uma realidade. A disparidade no acesso à Internet e às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS) é denominada exclusão digital e impacta 52% das mulheres e 42% dos homens globalmente. Essa disparidade se acentua ainda mais quando consideramos as regiões, especialmente em países de baixa e média renda: de acordo com dados do portal Internet World Stats de dezembro de 2021, apenas 43,1% dos habitantes da África estão conectados, em contraste com 88,4% dos europeus e 93,4% dos norte-americanos<sup>53</sup>. A falta de acesso à tecnologia e à educação relacionada à tecnologia pode limitar a capacidade das mulheres de aproveitar todos os benefícios que pode oferecer<sup>54</sup>. A falta de diversidade nas empresas pode levar à criação de produtos e serviços que não atendam a mulheres<sup>55</sup>. Infelizmente, a tecnologia também pode ser usada para espalhar discursos de ódio e cometer assédio *on-line*, impactando na saúde mental e no bem-estar de mulheres e meninas<sup>56</sup>.

Para garantir o empoderamento feminino por meio da tecnologia, é crucial garantir que as mulheres tenham acesso à tecnologia e às habilidades necessárias para usá-la de maneira eficaz. Isso pode ser alcançado por meio da educação em tecnologia e do investimento em infraestrutura tecnológica. Políticas e programas que incentivam a participação das mulheres no campo da tecnologia também são fundamentais<sup>57</sup>.

No Brasil, há projetos que utilizam a tecnologia para empoderar mulheres e vencer barreiras sociais e geográficas. No Brasil, há projetos que utilizam a tecnologia para empoderar mulheres e vencer barreiras sociais e geográficas. Alguns exemplos são:

53. Iberdrola, “Exclusão digital: A Exclusão Digital no Mundo e por que Provoca Desigualdade”, disponível em: <https://tinyurl.com/aws77xpb>, acesso em: 11 set. 2023.

54. Somos Iberoamérica, “Direitos Digitais: A Exclusão Tecnológica Tem Rosto de Mulher”, disponível em: <https://tinyurl.com/2bf3337c>, acesso em: 11 set. 2023.

55. Mary Chayko, *Superconnected: The Internet, Digital Media, and Techno-social Life*, Nova York, Sage Publications, 2018.

56. U. N. Women *et al.*, “Technology-facilitated Violence against Women: Taking Stock of Evidence and Data Collection”, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/2t9t5c66>, acesso em: 11 set. 2023.

57. Mary Chayko, *op. cit.*, 2018.

- Mais Unidos é uma organização sem fins lucrativos brasileira que firmou parceria com o governo dos Estados Unidos a fim de ajudar mulheres no Brasil a aprender a financiar, comercializar, vender, planejar e expandir um negócio através do programa do Departamento de Estado Academia da Mulher Empreendedora (AWE, na sigla em inglês). Ver: <https://tinyurl.com/p7yj4mfd>.
- InfoPreta é um projeto de educação e empreendedorismo digital para mulheres negras. Oferece cursos de programação, design e marketing digital para mulheres negras de todo o Brasil. Ver: <https://tinyurl.com/ysnh76tw>.
- PrograMaria é uma organização sem fins lucrativos que oferece cursos de programação para mulheres de baixa renda. Já formou mais de 10 mil mulheres em todo o Brasil. Ver: <https://tinyurl.com/4tyxs9xb>.
- Minas Programam é um projeto de inclusão de mulheres na área de tecnologia. Oferece cursos de programação, mentoria e eventos para mulheres de todo o Brasil. Ver: <https://tinyurl.com/3wnsh2a8>.
- PyLadies Brazil é uma comunidade de mulheres programadoras que promove a troca de conhecimento e experiências. Oferece eventos, workshops e cursos para mulheres programadoras de todo o Brasil. Ver: <https://tinyurl.com/mr46yxw9>.
- O programa Sebrae Delas capacita mulheres empreendedoras em habilidades de negócios, conectando-as a mentores e consultores remotos. Ver: <https://tinyurl.com/5bw4ummt>.
- A plataforma Mais Mulheres na Tech disponibiliza capacitações *on-line* gratuitas em áreas como inteligência artificial, desenvolvimento de sistemas, computação em nuvem, segurança da informação, infraestrutura, entre outras. Ver: <https://tinyurl.com/3k7a8hrc>.
- O projeto Ronda Maria da Penha usa tecnologia para proteger mulheres vítimas de violência doméstica. Ver: <https://tinyurl.com/vsyez2b4>.
- Meninas na Ciência; Programa Mulheres Mil; Empreendedorismo Rosa, programas que fornecem oportunidades de capacitação e conexão a mulheres empreendedoras e estudantes. Ver, respectivamente, <https://tinyurl.com/28yeswma>; <https://tinyurl.com/5n6ezzb4>; <https://tinyurl.com/4hkscvca>.

Esses são apenas alguns exemplos dos muitos projetos que estão trabalhando para empoderar mulheres e promover a igualdade de gênero no Brasil. A tecnologia é uma ferramenta poderosa que pode ser usada para quebrar barreiras e promover a inclusão.

A utilização da tecnologia para o empoderamento feminino tem sido um tema cada vez mais discutido no Brasil, e os projetos mencionados são exemplos de como isso pode ser colocado em prática. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>58</sup>, a desigualdade de gênero em áreas rurais, onde o acesso à tecnologia e à capacitação digital é limitado, é uma realidade. Ainda há muito a ser feito para garantir a igualdade de oportunidades para as mulheres no Brasil, englobando investimentos em infraestrutura de tecnologia e programas de capacitação, que são fundamentais para maximizar o potencial da tecnologia no empoderamento feminino<sup>59</sup>.

## Considerações finais

Garantir o acesso de meninas e mulheres à tecnologia é fundamental para que se possa produzir e compartilhar conhecimento, valorizando seu potencial, mesmo em uma sociedade ainda de estrutura patriarcal. As relações interpessoais nos ajudam a compreender nossos lugares de fala e nossas possibilidades de ação, o que nos empodera em relação a questões, causas e formas de existir no mundo. A discussão de gênero se baseia na compreensão de que todas as pessoas têm quatro características básicas – sexo biológico, identidade de gênero, expressão de gênero e orientação afetivo-sexual –, que não são binárias e que moldam a nossa sociedade.

O empoderamento feminino busca proporcionar às mulheres novas possibilidades de existência em um mundo em que a violência masculina

58. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil*, Rio de Janeiro, IBGE, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/kj7xesdp>, acesso em: 28 jul. 2023.

59. ONU Mulheres e Pacto Global – Rede Brasil, *op. cit.*, 2017.

suprime seus direitos e suas liberdades. A peleja feminista é importante para construir um mundo mais justo e humano. Para compreender as dinâmicas atuais, é necessário revisitar o passado e reconhecer que as lutas pela igualdade de gênero têm raízes histórico-sociais e econômicas.

Os países têm papel crucial na luta pela igualdade de gênero e no acesso de mulheres à tecnologia. É responsabilidade do Estado oferecer suporte educacional para que mais meninas possam estudar e desenvolver suas habilidades e talentos, igualando os saberes tecnológicos e criando novas possibilidades para melhorias não apenas para mulheres como também para a humanidade como um todo. Mais políticas e programas educacionais devem ser criados, permitindo que as mulheres estudem, trabalhem e realizem seus talentos, a fim de haver promoção da igualdade de gênero e do empoderamento feminino não somente no presente, mas garantindo o acesso à tecnologia às gerações futuras.

# A proteção da Mãe Terra no multilateralismo ambiental: análise da igualdade de gênero na governança sobre meio ambiente

PAULO CEZAR ROTELLA BRAGA<sup>1</sup> ■ WÂNIA DULEBA<sup>2</sup>

## Introdução

“Neste momento, talvez devêssemos pedir ajuda às mulheres.”<sup>3</sup> O comentário, de autoria do cientista climático David Ho, da University of Hawaii, Estados Unidos, referia-se à predominância de homens na foto oficial dos chefes de Estado e de governo presentes na 27<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP 27) da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC; do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change), realizada em Sharm-el-Sheik, Egito, em novembro de 2022.

Dados do mais recente relatório de gênero da UNFCCC apontam que, na COP 26, realizada em 2021 na Escócia, mulheres representaram 37% dos negociadores e ocuparam apenas 29% do tempo de fala nas negociações<sup>4</sup>. De periodicidade anual e dedicada à mudança do clima, a COP tornou-se, nos anos recentes, o principal encontro multilateral dedicado a questões ambientais.

1. Doutorando em sustentabilidade na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).
2. Professora no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da EACH-USP.
3. No original: “At this point, maybe we should ask women for help. #COP27”. David Ho, 7 nov. 2022. Twitter: @\_david\_ho\_, disponível em: <https://tinyurl.com/2ukuc33w>, acesso em: 27 jul. 2023.
4. United Nations, *Gender Compositions and Progress on Implementation: Report by the Secretariat*, 26 ago. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8zs4b9>, acesso em: 27 jul. 2023.

Embora sejam o grupo social mais vulnerável à mudança do clima e aos desastres ambientais, as mulheres encontram-se historicamente marginalizadas dos postos de poder nas instâncias de governança ambiental. A baixa representatividade de mulheres na COP do clima, seja como líderes de seus países, seja como negociadoras, torna evidente a importância do debate sobre a igualdade de gênero na governança multilateral dos temas ambientais. A análise dos dados de participação de mulheres em cargos de liderança em temas ambientais, no Brasil, permite, também, compreender melhor o grau da desigualdade de participação feminina na tomada de decisões das políticas nacionais de meio ambiente.

## **Gênero e governança internacional**

A falta de representatividade se mostra evidente, de maneira geral, quando nos debruçamos sobre a presença feminina na governança internacional. Estudo realizado pelo grupo *GWL Voices for Change and Inclusion*<sup>5</sup> envolvendo 33 das principais organizações multilaterais demonstra que, desde 1945, mulheres ocuparam apenas 47 vezes a posição de chefia dos organismos estudados, contra 335 de ocupação dos homens. Quando analisado o período decorrido de comando das organizações, mulheres chefiam os referidos órgãos apenas 12% do tempo. Atualmente, mulheres representam um terço das chefias das instituições analisadas pelo referido estudo.

Como em qualquer instituição, na Organização das Nações Unidas (ONU), os indivíduos crescem em suas carreiras, competem entre si e, muitas vezes, resistem a mudanças<sup>6</sup>. Garantir condições justas de ascensão às mulheres no sistema onusiano deve ser uma das prioridades durante os debates sobre a reforma do sistema. A ONU Mulheres, entidade criada pela Assembleia Geral da ONU, em 2010, tem liderado os esforços pela

5. *GWL Voices for Change and Inclusion, 47/335: A Comprehensive Mapping of Women's Leadership in Multilateral Organizations*, mar. 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/e8k69aun>, acesso em: 27 jul. 2023.
6. Jussi M. Hanhimäki, *The United Nations: A Very Short Introduction*, 2. ed., Oxford, Oxford University Press, 2015.

igualdade de gênero no âmbito multilateral. O desafio de implementar medidas eficazes para o empoderamento feminino dentro do arcabouço multilateral só será superado, no entanto, quando outros órgãos e agências do sistema ONU liderarem pelo exemplo, internalizando as políticas formuladas e aplicadas pela ONU Mulheres. Como aponta a pesquisa do GWL Voices for Change and Inclusion, os melhores indicadores de igualdade de gênero são apresentados por aquelas agências encarregadas de temas como meio ambiente, infância e gênero. Faz-se necessário expandir esse escopo de atuação feminina para além das matérias denominadas *soft policy*.

Quando do estabelecimento do sistema ONU, a perspectiva de gênero era tratada de forma quase omissa nas discussões de política internacional. Se a Carta das Nações Unidas<sup>7</sup>, de 1945, traz o princípio fundamental da não discriminação baseada em gênero, é graças ao árduo trabalho das representantes mulheres presentes na reunião em São Francisco, Estados Unidos; entre elas as latino-americanas Bertha Lutz, do Brasil, e Minerva Bernardino, da República Dominicana, duas das quatro delegadas que vieram a assinar a carta de criação da ONU, em reunião que envolveu aproximadamente 160 delegados.

Ainda que estejamos longe de atingir a igualdade de gênero nos postos de chefia e na representação entre delegados no sistema multilateral, a igualdade de participação de mulheres tem se tornado, cada vez mais, objetivo comum entre as nações. Mesmo em órgãos em que a chefia é majoritariamente masculina, ou naqueles órgãos cuja direção nunca foi ocupada por uma mulher, como a própria secretaria-geral da ONU, a agenda de gênero tornou-se incontornável. O empoderamento feminino provocou uma mudança de paradigma que, por sua vez, levou à mudança transformacional em culturas patriarcais de poder, aumentando a participação feminina nas políticas nacionais e, conseqüentemente, nas Nações Unidas<sup>8</sup>. No sistema ONU, o crescimento da participação feminina nas décadas de

7. Carta das Nações Unidas, São Francisco, 26 jun. 1945, disponível em: <https://tinyurl.com/bdd6pffm>, acesso em: 27 jul. 2023.

8. Tatiana Valovaya, “Women’s Imprint in Multilateralism”, *Geneva Global Policy Briefs*, n. 3, pp. 1-7, 2021.

1970 e 1980 culminou com aquela que é apontada como a mais importante reunião para o tema no sistema ONU, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, China, em 1995. A adoção da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim foi um dos marcos centrais da luta pelo fim das desigualdades em relação à participação das mulheres no poder político<sup>9</sup>. A adoção da declaração, com seus objetivos estratégicos e áreas prioritárias, pode ser apontada como um catalisador de mudanças em políticas de gênero nos países signatários. O processo de revisão de políticas nacionais de gênero, por meio de entrega do Relatório Nacional de Revisão, promove reflexão e encoraja a necessidade de apresentar evolução perante os pares da plataforma.

No âmbito desse debate sobre a igualdade de gênero no sistema ONU, vale recordar o estabelecimento, em 2015, das metas dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Entre tais metas, destaca-se a de número 5, que versa sobre igualdade de gênero. Em seu subitem 5.5, os países-membros da ONU estipularam como objetivo: “Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”<sup>10</sup>.

Para além da garantia do claro direito das mulheres à plena participação nos órgãos de poder, o esforço internacional de inclusão de mulheres em cargos de chefias de organismos internacionais beneficiará, ainda, a eficiência dessas entidades. A estratégia de gênero do Banco Mundial de 2015<sup>11</sup> sublinha que a diminuição da desigualdade de gênero no emprego e nos cargos de direção gera melhores talentos, mais produtividade, liderança mais diversa, aumento de clientes e aprimoramento dos resultados financeiros. Para que esses benefícios sejam alcançados, no entanto, não basta aumentar o número de mulheres apenas em cargos de liderança: é

9. United Nations, *Beijing Declaration and Platform for Action: The 4th World Conference on Women*, Pequim, 15 set. 1995.

10. “Igualdade de Gênero”, em Nações Unidas, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2023, disponível em: <https://tinyurl.com/4uwc6x8z>, acesso em: 27 jul. 2023.

11. *World Bank Group Gender Strategy (FY16-23): Gender Equality, Poverty Reduction and Inclusive Growth*, Washington, DC, World Bank Group, 2015.

preciso estimular alterações também entre os funcionários e servidores da base da pirâmide. Estudo realizado na Alemanha<sup>12</sup> afirma que os benefícios de eficiência pela diversidade de gênero em uma corporação são notados quando se atingem, pelo menos, 30% de mulheres na força de trabalho.

Em seu mais recente ciclo de avaliação, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC; do inglês, Intergovernmental Panel on Climate Change) evidenciou que as promoções da inclusão no processo decisório sobre as políticas de clima levam a resultados mais efetivos:

A governança efetiva em vários níveis para mitigação, adaptação, gerenciamento de riscos e desenvolvimento resiliente ao clima é possibilitada por processos decisórios inclusivos que priorizam equidade e justiça em planejamento e implementação, alocação de recursos apropriados, revisão institucional e monitoramento e avaliação. Vulnerabilidades e riscos climáticos são frequentemente reduzidos por meio de leis e políticas cuidadosamente elaboradas e implementadas, processos participativos e intervenções que abordam desigualdades específicas de contexto, como aquelas baseadas em gênero, etnia, deficiência, idade, localização e renda<sup>13</sup>.

Se há manifestado desejo de aumentar a igualdade de gênero entre os órgãos multilaterais e comprovada melhoria nos indicadores de efetividade quando aplicada a igualdade de gênero, por que ainda caminhamos a passos lentos para essa direção? A pergunta deve ser respondida com análise profunda do conceito de poder e decisão em nossas sociedades.

Para a professora de história clássica da University of Cambridge, Mary Beard, o silenciamento das mulheres na esfera pública na cultura ocidental pode ser traçado historicamente desde a Grécia antiga. Ao citar a *Odisseia* e o silenciamento de Penélope durante a tentativa de intervenção, Beard afirma que, apesar dos séculos de civilização ocidental e dos avanços registrados na garantia dos direitos das mulheres, nossa noção cultural e

12. Jasmin Joecks, Kerstin Pull e Karin Vetter, “Gender Diversity in the Boardroom and Firm Performance: What Exactly Constitutes a ‘Critical Mass’?”, *Journal of Business Ethics*, vol. 118, n. 1, pp. 61-72, nov. 2013.

13. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Summary for Policymakers”, em *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Genebra, IPCC, 2023, p. 32 (tradução nossa).

mental de pessoa de poder continua sendo absolutamente masculina<sup>14</sup>. Para que possamos desconstruir a realidade vigente de “radical separação” entre o imaginário de poder e participação das mulheres, é crucial repensar a noção de poder e de liderança. Em sua visão, enquanto posições de poder forem tratadas como objetos de posse, aos quais apenas os mais privilegiados têm acesso, elas continuarão sendo ocupadas apenas pela elite majoritariamente masculina.

Ao estudarem o papel da confiança para ascensão a cargos de liderança, Katty Kay e Claire Shipman concordam que urge o desenvolvimento de uma nova concepção sobre o que entendemos como “características de um líder”, hoje extremamente vinculadas a atributos considerados masculinos pela sociedade contemporânea<sup>15</sup>. Segundo as pesquisadoras, a não associação de papéis de autoridade a mulheres se deve, em parte, ao fato de que, historicamente, poucas foram as mulheres efetivamente elevadas a esse papel. A baixa porcentagem de mulheres em cargos de liderança faz que homens e mulheres continuem a associar o exercício da liderança aos homens, círculo vicioso difícil de ser rompido<sup>16</sup>.

A almejável mudança de concepção sobre as “propriedades masculinas” da liderança deve ser acompanhada de medidas práticas de fortalecimento econômico das mulheres; de ações que catalisem a escalada para cargos de poder por mulheres; e de políticas de proteção ao assédio moral, cada vez mais comum nos ambientes virtuais e que atingem de modo desproporcional mulheres políticas. Essas ferramentas devem, sobretudo, dar-se em nível nacional, para que os resultados possam ser observados também nas organizações multilaterais, que espelham, em certa medida, as características do poder decisório de seus Estados-partes<sup>17</sup>.

Nesse sentido, são de relevante importância as políticas recentes de valorização das mulheres na política externa, colocadas em prática ao redor

14. Mary Beard, *Women & Power: A Manifesto*, Londres, Profile Books, 2017.

15. Katty Kay e Claire Shipman, *The Confidence Code: The Science and Art of Self-assurance – What Women Should Know*, Nova York, Harper Business, 2014.

16. Kristen Rogheh Ghodsee, *Why Women Have Better Sex Under Socialism: And Other Arguments for Economic Independence*, Nova York, Nation Books, 2018.

17. Tatiana Valovaya, *op. cit.*, 2021.

do mundo, com mais vigor a partir de 2014, quando a Suécia anunciou a adoção de uma “política externa feminista”. Desde então, países como Canadá, Luxemburgo, França, Espanha, Malásia, México, Alemanha e Chile juntaram-se ao grupo de países que adotaram conceitos feministas na condução e na formulação de suas políticas externas. Segundo Vanessa Dolce de Faria e Viviane Rios Balbino:

[...] as políticas externas ditas feministas buscam, todas elas, aumentar o número de mulheres diplomatas e dar-lhes mais visibilidade, outorgando-lhes posições de poder. Além disso, nas políticas externas feministas a perspectiva de gênero passa a integrar de maneira transversal as linhas de política exterior, seja nas políticas de cooperação, seja na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, seja na promoção de iniciativas que combatam a violência e discriminação e promovam a equidade de gênero<sup>18</sup>.

Quando a ONU se aproxima de completar oitenta anos e a Plataforma de Ação de Pequim seus trinta anos, o baixo percentual de mulheres em papel de liderança em órgãos multilaterais, como aponta relatório do *gWL Voices for Change and Inclusion*, torna urgente pensar movimentos mais profundos de reformulação do sistema internacional para o tornar inclusivo e, principalmente, mais efetivo. Como afirma Susana Malcorra, ex-chanceler da Argentina, “quando se retira de uma organização o benefício de se operar com uma visão humana completa e limitam-se suas decisões exclusivamente à visão masculina, é não apenas injusto com as mulheres, mas também representa sério detrimento para a organização e para a sociedade como um todo”<sup>19</sup>.

18. Vanessa Dolce de Faria e Viviane Rios Balbino, *Uma Política Externa Feminista para o Brasil: Desafios e Possibilidades*, São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, nov. 2022, p. 2.

19. Susana Malcorra, *Pasión por el Resultado: El Liderazgo Femenino ante las Grandes Decisiones*, Buenos Aires, Ediciones Paidós, 2018, p. 129.

## Gênero e governança ambiental multilateral

O debate em torno da presença feminina no sistema multilateral torna-se ainda mais relevante ao consideramos o protagonismo do sistema ONU na arena internacional sobre meio ambiente. As agências, programas e fundos vinculados às Nações Unidas constituem instrumentos importantes para o alcance dos ODS e estabeleceram agenda comum para o desenvolvimento econômico, social e ambiental<sup>20</sup>. Dada a centralidade do sistema ONU no enfrentamento dos grandes desafios globais, entre eles o do meio ambiente, é imperativo que se apliquem ações em prol da igualdade de gênero dentro da própria organização e em suas agências vinculadas.

A tendência apontada no relatório da *GWL Voices for Change and Inclusion* é comprovada quando analisamos as organizações internacionais diretamente ligadas à causa ambiental, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ou a UNFCCC. No PNUMA, criado em 1972, mulheres ocuparam o cargo máximo da instituição em três oportunidades: Elizabeth Dowdesweel, do Canadá, entre 1992 e 1998; Joyce Musa, da Tanzânia, como interina entre 2018 e 2019; e Inger Andersen, da Dinamarca, atual diretora-geral desde 2019. Os homens, por sua vez, estiveram por cinco oportunidades chefiando a instituição e contabilizam aproximadamente 39 anos, contra doze das mulheres. Na UNFCCC, cujo atual secretário executivo é homem, estiveram à frente da instituição duas mulheres: Christiana Figueres, da Costa Rica, entre 2010 e 2016; e Patricia Espinosa, do México, entre 2016 e 2022. No restante do tempo, outros três homens, além do atual secretário-geral, chefiaram a organização, ocupando a liderança por cerca de dezessete anos, contra doze das mulheres.

As outras duas convenções nascidas na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992 e ficou conhecida como Rio 92, apresentam panorama semelhante. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) teve três mulheres como secretárias executivas, contra cinco homens. A Convenção das Nações Unidas para

20. Maria Luíza Ribeiro Viotti e Alex Giacomelli, “O Multilateralismo, o Brasil e os Novos Tempos”, *Cadernos de Política Exterior*, ano VIII, n. 11, pp. 29-52, nov. 2002, p. 31.

Combate à Desertificação (UNCCD; do inglês, United Nations Convention to Combat Desertification) foi comandada por uma mulher e por três homens em sua história. A Secretaria Executiva do Regime de Proteção à Camada de Ozônio é a que apresenta maior paridade de gênero quanto à quantidade: dois homens e duas mulheres, embora o tempo de comando seja de 22 anos para os homens contra dez das mulheres. Os principais painéis científicos do sistema ONU direcionados ao meio ambiente também pecam na igualdade de gênero. O IPCC nunca teve uma mulher entre seus presidentes, em mais de trinta anos de história. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES; do inglês, Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), criada em 2012, já teve dois homens e uma mulher em sua direção.

Atualmente, das organizações ambientais multilaterais listadas, são lideradas por mulheres o PNUMA; a Secretaria Executiva de Ozônio; e a IPBES. São, por sua vez, lideradas por homens a UNFCCC, o IPCC, a CDB e a UNCCD.

A multiplicidade de fatores causadores de impactos ambientais torna preocupante que parte das organizações internacionais que impactam decisões econômicas e de produção, como o Banco Mundial, a Organização Marítima Internacional e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), nunca tenham sido chefiadas por mulheres. Exemplos de instituições como a UNFCCC, o IPCC e a Secretaria Executiva de Ozônio nos permitem melhor compreender o estado atual da igualdade de gênero em diversos fatores que afetam o funcionamento desses organismos, desde a composição da força de trabalho até os impactos desproporcionalmente sentidos pelas mulheres em riscos ambientais.

## **Gênero e governança nacional de meio ambiente**

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 representaram momentos de inflexão na política externa ambiental brasileira. O Brasil, durante a década de 1980, esteve marcado pela recorrência de violência contra ativistas de meio ambiente e as consequentes notícias internacionais sobre o desmatamento na Amazônia e os assassinatos de líderes ambien-

tais. Nesse período, a diplomacia brasileira atuou para inverter a imagem internacional de vilão ambiental<sup>21</sup>.

Como afirma o embaixador André Aranha Corrêa do Lago, em *Conferências do Desenvolvimento Sustentável*, a partir da conferência realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972:

[...] consolidou-se a percepção internacional de que o Brasil não parecia capaz de preservar esse extraordinário patrimônio. Isto se fortaleceu ainda mais nos anos subsequentes, agravando-se na segunda metade dos anos oitenta em razão da repercussão da intensificação das queimadas na Amazônia<sup>22</sup>.

A necessidade crescente de reestruturação da imagem ambiental nacional nos anos 1980 envolveu ações internas, como é exemplo a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, pelo decreto n. 91 145, de 15 de março de 1985<sup>23</sup>, e atuação externa nos mais diversos foros internacionais relacionados aos temas ambientais<sup>24</sup>. Os principais ministérios para temas de política externa ambiental no Brasil são o Ministério das Relações Exteriores, a quem compete aplicar as diretrizes do Poder Executivo nas relações internacionais, e o Ministério do Meio Ambiente. Atualmente, a gama de temas ambientais tratados internacionalmente e as implicações diversas dos impactos causados pela destruição ao meio ambiente no território nacional tornam o tema alvo de atenção de praticamente todo o setor administrativo do Estado. O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Meio Ambiente, no entanto, merecem análise mais detalhada sobre o tema da igualdade de gênero, em função da relevância de suas atividades-fim para a política ambiental brasileira.

O Ministério das Relações Exteriores, ponto focal para as convenções internacionais sobre meio ambiente, nunca foi chefiado por uma mulher.

21. Wânia Duleba e Rubens A. Barbosa, *Diplomacia Ambiental*, São Paulo, Blucher, 2022.

22. André Aranha Corrêa do Lago, *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, DF, Funag, 2013, p. 18.

23. Brasil, decreto n. 91 145, de 15 de março de 1985, *Diário Oficial da União*, 15 mar. 1985, disponível em: <https://tinyurl.com/mwszfawm>, acesso em: 27 jul. 2023.

24. Wânia Duleba e Rubens A. Barbosa, *op. cit.*, 2022.

Desde sua criação, em 13 de novembro de 1823, como Secretaria de Estado dos Negócios do Império, cerca de 137 pessoas ocuparam o cargo máximo da diplomacia brasileira; nenhuma delas mulher<sup>25</sup>. Como apontam Anna Priscilla Cabral Rodrigues e Nayanna Sabiá Moura, a desigualdade de gênero se observa, também, no número de diplomatas mulheres:

Nas últimas décadas, as mulheres diplomatas conquistaram considerável espaço e notoriedade, mas a representatividade feminina na carreira ainda é relativamente baixa. Em 2019, 366 mulheres integram o quadro de diplomatas do IRB [Ministério das Relações Exteriores], composto de 1 576 servidores (apenas 23% do total)<sup>26</sup>.

Ao levarmos em consideração que as principais negociações internacionais de meio ambiente são de competência do Ministério das Relações Exteriores, a baixa representatividade neste ministério contribui de maneira negativa para que haja uma visão feminina sobre a política exterior para o meio ambiente no Brasil. Para Rubens Barbosa<sup>27</sup>, faz-se necessário o aperfeiçoamento das regras de ingresso, lotação e promoção no Itamaraty para que mais mulheres sejam atraídas para a carreira diplomática e passem a ocupar maior número de cargos de chefia.

Na COP 27, realizada em Sharm el-Sheik, em 2022, apenas 37% da delegação brasileira era composta de mulheres, nenhuma delas ocupando o cargo de chefe de delegação<sup>28</sup>.

Criado pelo presidente José Sarney, em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, hoje denominado Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, foi comandado por homens em

25. Itamaraty, *Ministros*, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/25ye6j2u>, acesso em: 27 jul. 2023.

26. Anna Priscilla Cabral Rodrigues e Nayanna Sabiá Moura, “Participação das Mulheres na Diplomacia Brasileira”, *Revista Eletrônica da Estácio Recife*, vol. 5, n. 1, pp. 1-13, jul. 2019, p. 9.

27. Rubens Barbosa, “A Mulher no Itamaraty”, *O Estado de S. Paulo*, 22 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2t98mr36>, acesso em: 27 jul. 2023.

28. “Women’s Participation on Party Delegations”, *Gender Climate Tracker*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdcpzxum>, acesso em: 27 jul. 2023.

vinte oportunidades e por mulheres em apenas três, sendo que a atual ministra, Marina Silva, encontra-se em seu segundo mandato. No total, as mulheres somam onze anos de comando da pasta, contra 27 dos homens. Já o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), principal órgão fiscalizador na governança nacional de meio ambiente, teve, entre seus 27 presidentes, apenas cinco mulheres. No Poder Legislativo, vale registrar que, em 2023, a presidência da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados é ocupada pelo deputado José Priante (MDB-PA), enquanto, no Senado, a senadora Leila Barros (PDT-DF) é a primeira mulher a ocupar a presidência da comissão desde 2017.

Podemos concluir, dessa maneira, que, historicamente, no nível de liderança federal em temas internacionais de meio ambiente, o Brasil esteve distante de atingir a paridade de gênero e de garantir ampla participação feminina nos âmbitos decisórios. Além das dificuldades no topo da hierarquia, há de se ressaltar que nos organismos multilaterais e na governança interna são recorrentes situações de disparidades salariais entre homens e mulheres oriundas de diversos fatores, como: preconceitos de gênero; desigualdades de progressão na carreira; segregação ocupacional; falta de oportunidades de promoção; e negociação desigual de salários.

## **Conclusão**

A intrincada relação entre gênero e meio ambiente é um aspecto crucial que deve ser reconhecido e abordado em nossa busca por um futuro sustentável e equitativo. O impacto da degradação ambiental e da mudança climática não é neutro em termos de gênero, pois as mulheres geralmente carregam um fardo desproporcional e experimentam vulnerabilidades únicas, como apontam as pesquisas recentes. Ao mesmo tempo, é essencial reconhecer o papel vital que as mulheres desempenham na gestão ambiental, nos esforços de conservação e no desenvolvimento sustentável. Esse papel, no entanto, ainda carece de ter o reconhecimento necessário nos órgãos multilaterais de meio ambiente e na governança nacional.

Compreender e integrar uma perspectiva de gênero em políticas, programas e iniciativas ambientais é crucial para alcançar a sustentabilidade, a justiça social e a efetividade nas ações. Isso envolve reconhecer e abordar as formas cruzadas de discriminação e desigualdades que compõem os desafios enfrentados por mulheres para ocupar posições de liderança. Ao capacitar mulheres para participar ativamente e liderar os processos de tomada de decisão na área ambiental, formaremos sociedades com base no desenvolvimento mais inclusivo e resiliente.

Como explicitado pelo mais recente relatório do IPCC, ao promover os direitos das mulheres e integrá-las no processo decisório, podemos aumentar a sustentabilidade ambiental<sup>29</sup>. Nesse sentido, torna-se imperativo que os formuladores de políticas, organizações e comunidades reconheçam a importância de abordagens sensíveis ao gênero na conservação ambiental, ação climática e desenvolvimento sustentável. Isso inclui a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, garantindo acesso igualitário a recursos e oportunidades e integrando considerações de gênero nas políticas e programas ambientais. Ao aplicar tais políticas, podemos promover um mundo mais justo, inclusivo e sustentável para todos, onde as vozes e contribuições de mulheres e gêneros marginalizados são valorizadas e respeitadas na formação de nosso futuro compartilhado.

Embora tenham sido feitos avanços significativos na promoção da igualdade de gênero na governança ambiental, tanto em agências multilaterais como no Brasil, ainda há muito a ser feito para alcançar um equilíbrio real e inclusivo. Constata-se que a representação de mulheres em cargos de liderança e tomada de decisão ainda é desproporcional na área ambiental. Existem barreiras estruturais, como estereótipos de gênero, discriminação, desigualdades salariais, falta de oportunidades de capacitação e conciliação entre trabalho e vida pessoal que dificultam a participação plena e igualitária das mulheres na governança ambiental.

Também é importante reconhecer que as desigualdades de gênero não são homogêneas e que as mulheres enfrentam diferentes formas de discriminação e marginalização com base em sua raça, etnia, classe social,

29. IPCC, *op. cit.*, 2023.

orientação sexual, entre outros aspectos. Portanto, é crucial adotar uma abordagem interseccional na promoção da igualdade de gênero, que leve em conta as múltiplas dimensões da desigualdade e trabalhe para enfrentar essas interseções.

É fundamental, além disso, investir em programas de capacitação e empoderamento para as mulheres na governança ambiental. Isso inclui fornecer acesso a oportunidades de formação, mentoria e redes de apoio que possam fortalecer as habilidades, os conhecimentos e a confiança das mulheres para participar ativamente e influenciar as decisões relacionadas ao meio ambiente. Promover a igualdade de gênero na governança ambiental requer esforços contínuos e abrangentes para superar esses desafios. É necessário o compromisso de agências multilaterais, governos, organizações da sociedade civil e outros atores relevantes para criar um ambiente inclusivo, onde mulheres e homens tenham igualdade de oportunidades e voz na tomada de decisões relacionadas ao meio ambiente.

# O papel do Coletivo de Comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres como ferramenta de enfrentamento do imperialismo

LUCCA AMARAL TORI<sup>1</sup> ■ MARTHA RAQUEL RODRIGUES<sup>2</sup>

## Introdução

A comunicação para os movimentos sociais sempre foi uma parte fundamental para a construção, o crescimento e o desenvolvimento de suas lutas e organizações. Nos tempos mais contemporâneos, torna-se quase impossível falar sobre comunicação e não a relacionar ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação dentro da realidade social considerada como sociedade em rede<sup>3</sup> e totalmente imersa nas construções culturais e sociais do que Pierre Lévy<sup>4</sup> afirma ser a cibercultura, englobando, portanto, não apenas os aspectos técnicos como também os usuários participantes. Teorias mais gerais percebem o crescimento e o desenvolvimento importantes, em uma perspectiva global, do uso de tais tecnologias pela sociedade para as mais diversas ações. Porém, a luta social e os movimentos sociais pelo mundo rapidamente também foram percebendo as potencialidades de uso dessas formas de comunicação desde pelo menos a década de 1990.

1. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL) do Centro Diversitas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e doutorando pelo Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP. Pesquisador da Cátedra José Bonifácio do Centro Ibero-americano (Ciba) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP.
2. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam) da USP. Pesquisadora da Cátedra José Bonifácio do Ciba, do IRI-USP.
3. Manuel Castells, *A Sociedade em Rede*, 17. ed., São Paulo, Paz e Terra, 2016, vol. 1.
4. Pierre Lévy, *Cibercultura*, Rio de Janeiro, Editora 34, 1999.

A comunicação assumiu a centralidade do debate e das relações desde os anos 1990 e, com isso, conquistou um protagonismo no intercâmbio de informações na América Latina e no mundo. Cicilia Maria Krohling Peruzzo<sup>5</sup> trata a comunicação como uma ferramenta e argumenta que ela está diretamente ligada à disputa política por hegemonia. A autora considera que a comunicação ocupa um lugar fundamental na prática da educação emancipadora e é um braço importante do direito humano. Explica que “o conhecimento advindo do modo coletivo e dialógico de atuar é a base facilitadora da conscientização sobre a própria existência e realidade local”<sup>6</sup>.

Para adentrar essa construção da comunicação como ferramenta, devemos analisar ao longo da década de 1990, por exemplo, o contexto do pós-Guerra Fria e a exaltação global da hegemonia estadunidense que passou também a impor ao restante dos países um receituário econômico-social o qual “deveriam” seguir. Isso acabou sendo convencionado no chamado Consenso de Washington, em 1989, com sua agenda neoliberal.

O capitalismo passou por uma reestruturação nos anos 1970 e essa nova forma de organização resultou em uma série de crises impostas a toda a América Latina e aos territórios considerados como “periferias do mundo”<sup>7</sup>. Essa nova fase foi marcada pela instauração de ditaduras militares e pela mudança das relações financeiras, produtivas e comerciais. Nesse cenário, o imperialismo se expande, intensifica e consolida por meio da Doutrina Monroe, implementada por James Monroe, presidente dos Estados Unidos à época, em 1823 – período em que Uruguai, Brasil, Argentina, Venezuela e Chile se tornaram independentes. Esse processo teve impacto direto em acontecimentos como a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Conferência de Yalta (1945), a Guerra Fria (1947-1991) e a queda da União Soviética (1991). E foi nesse cenário que os países latino-americanos passaram a ser considerados e tratados como subalternos e chamados

5. Cicilia Maria Krohling Peruzzo, “Ideias de Paulo Freire Aplicadas à Comunicação Popular e Comunitária”, *Revista Famecos*, vol. 24, n. 1, pp. 1-16 (ID24207), 2017.
6. *Idem*, p. 3.
7. Daniel Benzi, *ALBA-TCP: Anatomía de la Integración que no Fue*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2017, p. 9 (tradução nossa).

de “quintal dos EUA [Estados Unidos]”<sup>8</sup>. Sem se prender ao reducionismo econômico, é preciso compreender as motivações, os processos e os impactos do que este trabalho toma como imperialismo. O Estado imperial é classificado por diversos autores como um instrumento militar e de poder político a serviço do capital<sup>9</sup>.

Nesse mesmo momento, surgia com mais intensidade as discussões sobre “globalização”, mas o que se via com toda essa discussão – pelo menos no campo hegemônico – era um debate amplamente focado nas suas bases econômicas<sup>10</sup>. Segundo Quinn Slobodian<sup>11</sup>, existia uma noção geral de que em fins do século xx a ideologia do livre mercado já havia conquistado o mundo e, assim, a importância dos Estados estava diminuindo em relação à chamada economia global, que caminhava para se tornar o “único” ator fundamental da lógica global. Disso, então, foi sendo criada uma visão hegemônica de globalização, baseada na noção neoliberal vigente<sup>12</sup>. Nesse contexto, o consenso obtido era o das grandes economias do mundo, que resolveram levar para o resto dos países uma receita econômica que valorizava o mercado global, a privatização de empresas e uma diminuição significativa do Estado.

Porém, movimentos insurgentes também se expandiram ao longo desses anos, com uma lógica mais globalizada e já utilizando as novas ferramentas de comunicação e informação. Nesse aspecto, um importante movimento que surgiu foi o Movimento Zapatista no México, em 1994,

8. Paola Claudia Carolina Estrada Camargo, João Pedro Stédile e Jorge Giordani, “O Brasil, a Venezuela e os Movimentos Sociais no Contexto da América Latina e do Império”, *Geminal: Marxismo e Educação em Debate*, vol. 9, n. 3, pp. 357-376, dez. 2017.
9. James Petras e Henry Veltmeyer, “Repensar la Teoría Imperialista y el Imperialismo Norteamericano en Latinoamérica”, em John Saxe-Fernández (org.), *Crisis y Imperialismo*, México, UNAM, 2012, pp. 159-184.
10. Boaventura de Sousa Santos, “Os Processos de Globalização”, em *A Globalização e as Ciências Sociais*, 2. ed., São Paulo, Cortez, 2002, pp. 25-102.
11. Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.
12. Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, 2002; Milton Santos, *Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*, 28. ed., Rio de Janeiro, Record, 2018; Peter Evans, “Será Possível uma Globalização Alternativa?”, *Periferia*, vol. 1, n. 1, pp. 5-36, jun. 2009.

que era formado por diferentes etnias indígenas da região de Chiapas e Oaxaca e se organizava de forma autônoma usando as tecnologias digitais e em rede para lutar contra as políticas neoliberais que atingiam a região e a América do Sul como um todo, mais especificamente contra o Tratado Norte-americano de Livre Comércio (Nafta), que cada vez mais utilizava as redes digitais em organizações transnacionais e descentralizadas<sup>13</sup>.

Os movimentos que surgiram nesse período foram tendo uma noção mais globalizada de suas lutas e, assim, “os repertórios focalizaram as políticas macroeconômicas e seus efeitos no mundo globalizado e clamaram: ‘um outro mundo é possível’”<sup>14</sup>. Nesse sentido, também apareceram movimentos que começaram a se organizar em diversas partes do mundo, como os Movimentos Altermundistas, que acreditavam em outra forma de globalização e, portanto, posicionavam-se contra a globalização desigual vista ao longo dos anos 1990. Um importante acontecimento de tais movimentos foi a chamada Batalha de Seattle, um movimento organizado em oposição à reunião do Banco Mundial, que aconteceu naquela cidade estadunidense, em 1999. Posteriormente a isso, aconteceu a organização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre (RS), no Brasil, que trazia ao debate diversos movimentos progressistas de todo o mundo em contraposição ao Fórum Econômico Mundial. O Fórum Social Mundial foi um importante marco para os debates progressistas que se colocavam contra o modo como a globalização e o neoliberalismo se espalharam de forma desigual pelo mundo<sup>15</sup>. Os movimentos foram, assim, ampliando cada vez

13. Diego Araujo Azzi, *Sujeitos e Utopias nos Movimentos Antiglobalização*, dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007; Santiane Arias, “O Altermundialismo no Campo das Lutas Contra-hegemônicas: A Tensão em torno do Projeto Político Social”, *Temáticas*, vol. 23, n. 45, pp. 183-208, 2015; Massimo Di Felice, *Net-ativismo: Da Ação Social para o Ato Conectivo*, São Paulo, Paulus Editora, 2017 (Comunicação).

14. Maria da Glória Gohn, *Sociologia dos Movimentos Sociais*, São Paulo, Cortez, 2014, p. 14 (Questões da Nossa Época; vol. 47).

15. Boaventura de Sousa Santos, *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*, 2. ed., São Paulo, Boitempo, 2007.

mais a noção e a construção de redes de movimentos sociais em perspectiva global<sup>16</sup> 17.

Nesse momento de insurgência dos movimentos sociais, a Marcha Mundial das Mulheres se estabeleceu no ano 2000 e se estruturou para atuar como uma mobilização de mulheres no mundo todo contra a pobreza e as violências. Apoiadas em dinâmicas regionais, pautas nacionais e internacionais, as primeiras ações começaram em 8 de março daquele ano e seguiram até 17 de outubro sob o mote: “2 000 razões para marchar contra a pobreza e a violência sexista”.

A inspiração para a criação da Marcha Mundial das Mulheres partiu de uma manifestação realizada em 1995, em Quebec, no Canadá, quando 850 mulheres marcharam 200 quilômetros, pedindo, simbolicamente, “Pão e Rosas”. A ação marcou a retomada das mobilizações das mulheres nas ruas, fazendo uma crítica contundente ao sistema capitalista como um todo. Ao seu final, diversas conquistas foram alcançadas, como o aumento do salário mínimo, mais direitos para as mulheres imigrantes e apoio à economia solidária.

Essa primeira ação contou com a participação de mais de 5 000 grupos de 159 países e territórios. Seu encerramento mobilizou milhares de mulheres em todo o mundo. Nesta ocasião, foi entregue à Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, um documento com dezessete pontos de reivindicação, apoiado por cinco milhões de assinaturas. Essa ação foi caracterizada como um primeiro chamado de largo alcance, um passo no sentido da consolidação da MMM como movimento internacional<sup>18</sup>.

Para estruturar a comunicação dentro e fora do movimento, surge o Coletivo de Comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres. Dentro desse movimento, Fabiana de Oliveira Benedito<sup>19</sup> descreve o Coletivo

16. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2014.

17. Ilse Scherer-Warren, *Redes de Movimentos Sociais*, 6. ed., São Paulo, Edições Loyola, 2014.

18. Sempreviva Organização Feminista, *Marcha Mundial das Mulheres*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/5xw85jxh>, acesso em: 27 jul. 2023.

19. Fabiana de Oliveira Benedito, *A Comunicação Popular e Feminista da Marcha Mundial das Mulheres (MMM) como uma Experiência do Comum*, dissertação de mestrado, Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, 2021.

de Comunicadoras como um grupo de militantes, e não uma instância da organização. De acordo com a autora, as integrantes do grupo estão espalhadas pelo país todo e se organizam *on-line* em reuniões coletivas e um fórum no aplicativo de mensagens Telegram. O fórum se organiza e atua em campanhas nacionais, internacionais e dias de luta e mobilização.

Nesse sentido, este artigo busca compreender o papel de um movimento da sociedade civil global de luta feminista e suas contribuições para a agenda internacional sobre a temática, tendo como base a comunicação e o uso das novas tecnologias digitais como ferramenta de luta. Assim, como objetivo específico, apresenta-se uma revisão bibliográfica da experiência do Coletivo de Comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres no Brasil. Como hipótese deste estudo, trabalhamos com a perspectiva de que a utilização da comunicação popular e autônoma – baseada nas novas tecnologias de informação e comunicação – dos movimentos sociais, especialmente a Marcha Mundial das Mulheres, é um instrumento fundamental para ampliação e difusão do movimento, que consegue, assim, contribuir com a luta feminista internacional. A metodologia de pesquisa utilizada é a revisão bibliográfica sobre movimentos da sociedade civil global e o uso de novas tecnologias de informação e comunicação com foco na luta feminista internacional, tendo como destaque o Coletivo de Comunicadoras da Marcha Mundial das Mulheres no Brasil.

### **Comunicação e autocomunicação dos movimentos sociais: o papel das novas tecnologias de informação e comunicação**

Ao longo da década de 1990, quando as redes de internet começavam a se distribuir para além das grandes universidades estadunidenses e europeias e dos campos militares<sup>20</sup>, outro importante debate se tornava central – e tinha também relação com tais novas tecnologias de comunicação –, aquele sobre a globalização e, posteriormente, a crítica de muitos movimentos

20. Manuel Castells, *op. cit.*, 2016.

sociais de base progressista diante do chamado Consenso de Washington e da agenda neoliberal que acometia os países menos desenvolvidos<sup>21</sup>. Essa perspectiva neoliberal que foi se hegemonizando é a que acredita existir um *laissez-faire* global, em que os mercados globais seriam autorregulados, os Estados deveriam ser mais enxutos e as motivações humanas seriam racionalizadas para o autointeresse do chamado *Homo economicus*<sup>22</sup>.

As novas tecnologias de informação e comunicação (TICS), a partir desse momento, foram se tornando essenciais também para os movimentos sociais, sendo imprescindíveis no mundo globalizado. Nesse sentido, conseguiram deixar ainda mais evidente a diversidade das causas e trouxeram a possibilidade do ativismo digital<sup>23</sup>. Houve o caso do Movimento Zapatista no México e de outras importantes manifestações globais nessa tendência, chamadas “manifestações infoguerra”, como a Batalha de Seattle, em 1999, contra uma reunião com lideranças globais da Organização Mundial do Comércio (OMC).

De forma geral, segundo Ilse Scherer-Warren<sup>24</sup>, nesse momento dava-se início a um maior reconhecimento da importância de articulações, intercâmbios e formação de redes, que tanto podiam ser temáticas quanto organizacionais. Nesse aspecto, trazia a ideia de “redes de movimentos sociais”, que posteriormente só se complexificariam, principalmente com o advento cada vez mais intenso das TICS. Para Maria da Glória Gohn<sup>25</sup>, a noção das redes foi se tornando cada vez mais importante na análise de relações sociais dentro dos territórios ou nas comunidades de significados. Segundo a autora, foi Manuel Castells que trouxe a centralidade das redes, quando pensou na sociedade globalizada organizada por redes. Nesse sentido: “Numa sociedade fragmentada e polimorfa a tendência dos grupos

21. Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, 2002.

22. Quinn Slobodian, *op. cit.*, 2018.

23. Natasha Bachini e Ricardo Ceneviva, “O Poder Heurístico das Teorias dos Movimentos Sociais e Ciberativistas com Relação às Ações Coletivas Digitais: Uma Análise Estatística Exploratória”, em XLI Encontro Anual da Anpocs, grupo de trabalho Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura, Caxambu, out. 2017.

24. Ilse Scherer-Warren, *op. cit.*, 2014.

25. Maria da Glória Gohn, *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias*, São Paulo, Cortez, 2005 (Questões da Nossa Época; vol. 123).

sociais organizados é se articularem em redes e criarem fóruns a partir dessas redes”<sup>26</sup>, como de fato aconteceu com o Fórum Social Mundial – em contraposição ao Fórum Econômico Mundial –, a partir de 2001, ou os diferentes fóruns e debates globais e em rede ocorridos na própria internet ou em diversos outros encontros pelo mundo a partir daquele momento.

Movimentos sociais voltaram a ter grande visibilidade em uma perspectiva global baseada nas consequências econômicas, políticas e sociais da crise econômica que teve início nos Estados Unidos no ano de 2008 e que rapidamente se estendeu por todo o mundo. Nesse mesmo momento, outra característica fundamental dos diversos movimentos da sociedade civil era o uso da internet e das tecnologias de informação e comunicação, movimentos que englobavam de países árabes a nações como Espanha, Islândia e Estados Unidos, e até o Brasil<sup>27 28</sup>. Castells<sup>29</sup>, ao avaliar muitas dessas movimentações pelo mundo, trouxe como central o papel das redes digitais nessas organizações. Para o autor, são “redes de indignação e esperança”, essenciais para a modificação das relações de poder contemporaneamente. Nesse sentido, a internet se mostra importante pois era um espaço onde as pessoas tinham alguma autonomia em contraposição aos monopólios dos grandes canais de comunicação tradicionais. Com o uso intenso de tais ferramentas, as pessoas foram se comunicando de forma cada vez mais intensa “e concebendo projetos a partir de múltiplas fontes do ser, indivíduos formaram redes, a despeito de suas opiniões pessoais ou filiações organizacionais”<sup>30</sup>.

De forma complementar a tal visão, Gohn<sup>31</sup> considera que as novas tecnologias de informação e comunicação, baseadas na internet e, principalmente, em aparelhos móveis, são os grandes geradores do potencial

26. *Idem*, p. 60.

27. Manuel Castells, *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet*, Rio de Janeiro, Zahar, 2013.

28. Maria da Glória Gohn, *Manifestações e Protestos no Brasil: Correntes e Contracorrentes na Atualidade*, São Paulo, Cortez, 2017 (Questões da Nossa Época; vol. 59).

29. *Idem*.

30. Manuel Castells, *op. cit.*, 2013, p. 8.

31. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2017.

de mobilização da sociedade civil nos tempos atuais, pois “criam novas formas de sociabilidade longe das estruturas estatais institucionalizadas”<sup>32</sup>. Dentre algumas outras características, uma das fundamentais percebidas na diversidade de movimentos em aspecto global é o uso intenso de tais tecnologias digitais em rede; além disso, há também o fato de serem mais autônomas e horizontais. Todas essas características Gohn identifica no que chama de “novíssimos movimentos sociais”<sup>33</sup>.

Além de serem parte constituinte dos chamados “novíssimos movimentos sociais”, também acabaram por influenciar fortemente movimentos mais tradicionais ou institucionalizados, sendo o uso da internet e da comunicação em rede algo fundamental para a atualização de táticas. Como colocado por Castells sobre os movimentos sociais pelo mundo nesse período, “espalharam-se por contágio num mundo ligado pela internet sem fio e caracterizado pela difusão rápida, viral, de imagens e ideias”<sup>34</sup>.

Nesse contexto, no ano de 2013 foi a vez do Brasil de protagonizar movimentos sociais com características semelhantes às percebidas em diversos outros países<sup>35</sup>. Essas foram as chamadas Jornadas de Junho de 2013, que Gohn<sup>36</sup> reconhece ser o primeiro e principal movimento dentro do conceito de “novíssimos” no Brasil. Os acontecimentos de junho de 2013 no Brasil começaram com a luta contra o aumento das passagens do transporte público capitaneadas, principalmente, pelo Movimento Passe Livre (MPL), que se reconhece como um grupo libertário e autônomo. O movimento teve participação importante de outros movimentos sociais e partidos políticos mais tradicionais no campo progressista, recebendo um aumento significativo em suas proporções depois de seguidas violências policiais nos protestos, que conseqüentemente geraram grande apoio populacional<sup>37</sup>.

32. *Idem*, p. 24.

33. *Idem, ibidem*.

34. Manuel Castells, *op. cit.*, 2013, p. 8.

35. *Idem*.

36. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2017.

37. *Idem*.

Foi bastante notável que a maioria desses protestos usou com muita intensidade as redes sociais e os aparelhos móveis<sup>38</sup>; a isso soma-se a pouca confiança em partidos políticos e a força de organizações mais horizontais e autônomas, sendo todas essas características muito influentes nas organizações políticas como um todo, bem como na força dos chamados coletivos<sup>39 40</sup>. Segundo Angela Alonso<sup>41</sup>, esse período no país pode ser entendido como a “novidade de 2013”, em que, além do uso das tecnologias, grupos se organizavam de forma descentralizada, por deliberações obtidas em consensos, *performances*, e eram contrários a símbolos de poder. A noção de “novidade”, segundo Alonso<sup>42</sup>, dava-se em contraposição ao período de repertório “socialista” marcado por bandeiras vermelhas, megafones e organização vertical.

As influências dessa forma de movimentação em tal período foram visíveis de diversas formas e influenciaram também movimentos tradicionais e institucionalizados; além disso, tiveram força e apoio populacional, conseguindo concretizar de fato as demandas iniciais do movimento de 2013, como a revogação do aumento de passagens de ônibus nas capitais brasileiras. Porém, seus desdobramentos foram complexos, controversos e contraditórios<sup>43 44</sup>, tendo sido base para o surgimento do que Alonso chamou de “ciclo patriota”, com os protestos antipetistas que ocorreram a partir de 2015, culminando na expansão do pensamento ultraconservador no país com o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, e a eleição de Jair Bolsonaro, no ano de 2018, bem como com o surgimento de gru-

38. *Idem*.

39. *Idem*.

40. Lucca Amaral Tori, Luana Hanaê Gabriel Homma e Giuliana Fiacadori, “Coletivos e o Uso das Redes: O Caso das Ocupações das Escolas de São Paulo em 2015”, *Simbiótica*, vol. 7, n. 3, pp. 98-134, jul.-dez. 2020.

41. Angela Alonso, “A Política das Ruas: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer”, *Novos Estudos*, ed. especial, pp. 49-58, jun. 2017.

42. *Idem*.

43. Sabrina Fernandes, *Sintomas Mórvidos: A Encruzilhada da Esquerda Brasileira*, São Paulo, Autonomia Literária, 2019.

44. Rodrigo Nunes, *Do Transe à Vertigem: Ensaio sobre Bolsonarismo e um Mundo em Transição*, São Paulo, Ubu, 2022.

pos – com uso bastante intenso das redes digitais – como o Movimento Brasil Livre (MBL), Revoltados Online, entre outros<sup>45</sup>. Ao mesmo tempo que esse caldo ultraconservador no país ia se tornando hegemônico, movimentos progressistas bastante fundamentais surgiam e se fortaleciam também por influência dos acontecimentos de 2013, como foi o caso das ocupações das escolas em São Paulo – e, posteriormente, em outras partes do país – em 2015 e da luta do movimento feminista no país com a chamada Primavera Feminista<sup>46</sup>.

Portanto, tais transformações, para além de positivas ou negativas, mostram-se fundamentais para a compreensão da diversidade de influências nos movimentos sociais contemporâneos, podendo ser também consideradas como “revoltas ambíguas”<sup>47</sup>. Além disso, a importância trazida pela comunicação em rede é central para os novos movimentos sociais, principalmente em se tratando de sua autonomia, pois, como bem coloca Castells: “A autonomia da comunicação é a essência dos movimentos sociais, ao permitir que o movimento se forme e possibilitar que ele se relacione com a sociedade em geral, para além do controle dos detentores do poder sobre o poder da comunicação”<sup>48</sup>.

O poder concentrado das comunicações já é motivo de contestação de movimentos sociais brasileiros há muitos anos, e passou a ter uma grande atenção em relação às TICs desde a década de 1990, quando já se atestava uma grande concentração da mídia no país, o que afetava a pluralidade e independência dos meios de comunicação e, conseqüentemente, o pleno exercício da democracia<sup>49</sup>; isso porque o uso de tais novas tecnologias é

45. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2017.

46. Rosana Pinheiro-Machado, *Amanhã Vai Ser Maior: O Que Aconteceu com o Brasil e Possíveis Rotas de Fuga para a Crise Atual*, São Paulo, Planeta, 2019; Marcos Nobre, “Junho, Ano v: As Eleições, o Sistema Político e a Negação da Realidade”, *Piauí*, ed. 141, jun. 2018; Pablo Ortellado, “Prefácio: A Primeira Flor de Julho”, em Antonia M. Campos, Jonas Medeiros e Márcio M. Ribeiro (orgs.), *Escolas de Luta*, São Paulo, Veneta, 2016, pp. 12-16 (Baderna).

47. Rosana Pinheiro-Machado, *op. cit.*, 2019.

48. Manuel Castells, *op. cit.*, 2013.

49. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, “A Construção Política e Epistêmica da Comunicação Popular e Feminista na Marcha Mundial das Mulheres (MMM)”, *Extraprensa*, vol. 15, n. esp., pp. 507-519, maio 2022.

um importante instrumento de luta que visa maior democratização do acesso e da produção de informações. Em se tratando de tais tecnologias, Fabiana Jordão Martinez<sup>50</sup> afirma que interferem e moldam nossas subjetividades e nossos modos de vida, mas principalmente com relação às mulheres. Além disso, considerando as diferentes ondas feministas, a quarta onda – mais atual – tem sido construída intensamente pelas redes digitais, marcadas, portanto, pelo ativismo digital ou, mais especificamente, pelo ciberfeminismo<sup>51</sup>. Ainda segundo Martinez: “Embora seja um conceito ainda em disputa na teoria feminista, após os anos 2000, o ciberfeminismo passaria a ter um viés mais social, atento à relação entre o feminismo e as tecnologias digitais [...]”<sup>52</sup>.

No caso brasileiro, foi a partir dos anos 2000 que o feminismo começou a se expandir mais e se capilarizou mais para as redes locais e regionais, gradualmente ganhando popularidade até chegar às redes sociais e se consagrar em 2015 com a chamada Primavera Feminista. A partir daquele ano, houve uma elevação no número de novos coletivos<sup>53</sup>. Em consonância com tal situação, a preocupação com a comunicação para a Marcha Mundial das Mulheres é também central, por isso estruturou-se um coletivo interno de comunicadoras que lutam contra a concentração midiática no país e pela pluralidade cultural, política e de gênero nas comunicações. Por essa razão, essas comunicadoras utilizam as tecnologias digitais de forma bastante eficiente, inclusive observando as contradições também existentes na internet, já que traz potencialidades, mas está cada vez mais concentrada nas mãos de grandes corporações globais<sup>54</sup>.

50. Fabiana Jordão Martinez, “Militantes e Radicais da Quarta Onda: O Feminismo na Era Digital”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 29, n. 3, pp. 1-14, 2021.

51. *Idem*.

52. *Idem*, p. 3.

53. *Idem*.

54. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, maio 2022.

## A luta da Marcha Mundial das Mulheres no Brasil e seu papel internacional

Fruto do acúmulo coletivo e de campanhas internacionais, a Marcha Mundial das Mulheres foi planejada como uma possibilidade de luta globalizada em 1995, em Quebec, no Canadá, quando 850 mulheres marcharam 200 quilômetros, por “Pão e Rosas”; passou a ser considerada oficial nos anos 2000. Em 1998, isto é, três anos após a primeira marcha, aconteceu o primeiro encontro internacional para a organização da campanha com a presença de representantes do Brasil. Dessa construção surgiu uma plataforma política com dezessete direcionamentos para o combate à pobreza e contra a violência. O documento foi assinado por representantes dos países participantes e foi entregue para a ONU, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em outubro de 2000. Essa plataforma se apresentou como uma crítica ao neoliberalismo e fomentou debates sobre o combate à pobreza, a luta contra a violência e a busca da autonomia das mulheres sobre suas vidas e corpos. Colocando as mulheres como agentes centrais no debate econômico, a plataforma fortaleceu a campanha. No Brasil, a mobilização se iniciou com militantes feministas organizadas na Comissão Nacional da Mulher Trabalhadora (CNMT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que buscavam uma alternativa concreta para contrapor as políticas neoliberais<sup>55</sup>.

Em outubro de 1999 aconteceu, então, a primeira reunião nacional para a organização da Marcha Mundial das Mulheres no Brasil. Como direcionamento central naquele cenário, surgiu o indicativo de que a primeira Marcha das Margaridas fosse realizada em agosto de 2000 para fortalecer a campanha. A proposta foi feita pelas mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), e a marcha reuniu 20 mil mulheres das cidades, do campo, das águas e das florestas em Brasília (DF). Foi nesse cenário que a MMM se consolidou como um movimento

55. Carmen Susana Tornquist e Soraya Resende Fleischer, “Sobre a Marcha Mundial das Mulheres: Entrevista com Nalu Faria”, *Revista Estudos Feministas*, vol. 20, n. 1, pp. 291-312, 2012, p. 294.

permanente no Brasil<sup>56</sup>. Fabiana de Oliveira Benedito<sup>57</sup> sinaliza que, passadas duas décadas desde as movimentações que culminaram na criação da Marcha Mundial das Mulheres como um espaço de luta permanente, o acúmulo de experiência na atuação nas ruas e nas redes, no cenário nacional e internacional, trouxe ferramentas para o avanço da comunicação popular feminista e internacionalista.

Nesse período, um dos focos do movimento foi colocado não só contra a concentração da mídia no geral como também contra o poder corporativo concentrado da internet<sup>58</sup>, usando essa ferramenta, mas fazendo uma discussão mais ampla e complexa dos seus limites e potencialidades. Dentro do movimento, o debate sobre a comunicação é levado para uma discussão mais ampla da forma como o capitalismo tem se configurado em tempos contemporâneos e como se constrói e influencia tal cenário, inclusive trazendo questões racistas e patriarcais que atravessam o capitalismo e, portanto, os novos meios de comunicação<sup>59</sup>.

É nessa conjuntura que “o feminismo e outros movimentos políticos são críticos à concentração da propriedade de mídia e à ideologia dos meios tradicionais”<sup>60</sup>. Tal crítica se dá exatamente pelo fato de que esses meios de comunicação, em grande medida, atuam como aparelhos privados de hegemonia e, como na perspectiva gramsciana, acabam por garantir a sustentabilidade das elites socioeconômicas no campo cultural<sup>61</sup>. Ao considerar a hegemonia dos meios privados nas formas de comunicação, inclusive na internet, tais formatos acabam por emudecer diversas outras perspectivas e pontos de vista<sup>62</sup>. Nesse sentido, construir modelos próprios de comunicação, utilizando das potencialidades dessas ferramentas é uma das armas contra-hegemônicas do MMM e, em específico, do seu coletivo de comunicadoras.

56. Fabiana de Oliveira Benedito, *op. cit.*, 2021.

57. *Idem.*

58. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, maio 2022.

59. *Idem.*

60. *Idem*, p. 511.

61. *Idem.*

62. *Idem.*

## Comunicação popular e novas tecnologias na marcha mundial das mulheres: potencialidades e limitações

A comunicação passou a ser um dos pilares dos novos regimes presentes no mundo. Nesse sentido, Perseu Abramo<sup>63</sup> reflete sobre as intenções dessa comunicação e a manipulação a que essa prática pode estar sujeita. O autor afirma que “o principal efeito dessa manipulação é que os órgãos de imprensa não refletem a realidade”<sup>64</sup>, refletindo sobre a farsa da isenção dos veículos de comunicação e suas intenções. “O ‘jornalístico’ não é uma característica intrínseca do real em si, mas da relação que o jornalista – ou melhor, o órgão do jornalismo, a imprensa – decide estabelecer com a realidade”<sup>65</sup>. Para Abramo, essa descontextualização se dá por uma escolha política de como retratar aquela realidade, ora priorizando um acontecimento, ora destacando outro fato. Essa escolha cria um imaginário de limbo, defende o autor, uma vez que o conteúdo pode ter múltiplos significados para além do real.

Vítima dos grandes conglomerados de comunicação que surgiram no século xx e hoje se consolidam pautados no interesse do mercado, a comunicação assume outra lógica. Muniz Sodré, no início do século, definiu a manipulação da mídia corporativa como um instrumento a favor da “moral mercadológica”<sup>66</sup>. Os avanços tecnológicos dos últimos anos possibilitaram uma mudança na forma de desenvolver e consumir a comunicação no mundo globalizado. Levando em consideração esses aspectos, Jesús Martín-Barbero<sup>67</sup> reflete que os meios e as culturas massivas foram forjadas durante a industrialização e a urbanização e, assim, puderam se consolidar.

63. Perseu Abramo, *Padrões de Manipulação na Grande Imprensa*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2016.

64. *Idem*, p. 41.

65. *Idem*, p. 43.

66. Raquel Paiva e Marcelo Gabbay, “Comunicação Comunitária”, em Adilson Citelli *et al.* (orgs.), *Dicionário de Comunicação: Escolas, Teorias e Autores*, São Paulo, Contexto, 2014, pp. 41-58.

67. Jesús Martín-Barbero, *Dos Meios às Mediações: Comunicação, Cultura e Hegemonia*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

Raquel Paiva<sup>68</sup> defende que a comunicação perpassa por todas as demais relações e se apresenta no social, a fim de remodelar e reconfigurar o tradicional. A autora apresenta como fundamental e política a necessidade de se teorizar e debater a comunicação como um instrumento coletivo, horizontal e participativo da comunidade e do território<sup>69</sup>.

A comunicação ganhou uma importância material durante as discussões do IX Encontro Internacional da Marcha Mundial das Mulheres, realizado em São Paulo, em 2013. E foi nesse cenário que surgiu o Coletivo de Comunicadoras da MMM, que segue em exercício até os dias de hoje. Com uma década de experiência, o coletivo se organiza pelas redes sociais com colaboradoras de diversos estados brasileiros. O grupo é composto de militantes do movimento de diversas áreas, e a dinâmica se dá pelo aplicativo de mensagens Telegram. Aproximadamente quarenta mulheres participam do fórum de discussão e trabalho, e a atuação varia de acordo com as demandas individuais de cada militante, uma vez que todo o trabalho é realizado de forma voluntária e é necessário conciliá-lo com as demais demandas da vida. A dinâmica pode oscilar entre eventos e agendas do movimento, tendo maior participação nas grandes mobilizações e eventos construídos com outros agentes políticos da conjuntura<sup>70</sup>.

Assim, na Marcha Mundial das Mulheres, a comunicação é vista como uma estratégia política com foco no rompimento da forma emudecedora que as mulheres possuem nos meios hegemônicos, dando, assim, maior centralidade aos seus saberes e pontos de vista<sup>71 72</sup>. Com isso, um dos princípios do Coletivo de Comunicadoras é a defesa de que todas as mulheres podem fazer parte dos processos comunicativos. No *blog* do coletivo, por exemplo, qualquer militante da MMM pode escrever sobre qualquer te-

68. Raquel Paiva, “Mídia e Política de Minorias”, em Raquel Paiva e Alexandre Barbalho (orgs.), *Comunicação e Cultura das Minorias*, São Paulo, Paulus, 2005, pp. 71-83.

69. *Idem*.

70. Fabiana de Oliveira Benedito, “Nas Ruas, Redes e Roçados: As TICs e a Comunicação da Marcha Mundial das Mulheres”, *Revista do Edicc*, vol. 5, n. 1, pp. 33-43, out. 2018.

71. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, maio 2022.

72. Jorge Miklos e Maria Aparecida Ladeira da Cunha, “Feminismo e Ecologia da Comunicação na Marcha Mundial das Mulheres”, *Libero*, vol. 19, n. 38, pp. 81-90, jul.-dez. 2016.

mática de interesse do feminismo em sua página, com a preocupação da construção de uma voz coletiva<sup>73</sup>.

Segundo Jorge Miklos e Maria Aparecida Ladeira da Cunha<sup>74</sup>, a Marcha Mundial das Mulheres se apropria dos meios de comunicação de uma forma bastante ampla, em suas condições primárias, secundárias e terciárias, para que consigam mais visibilidade, mobilização e engajamento no debate de suas pautas, tendo como resultado a construção de uma cidadania midiática que é identificada como ecologia de comunicação, uma abordagem mais ampla e complexa dos meios para além de meras ferramentas, podendo enxergar os meios digitais e os analógicos como complementares e não opostos do que se chama “vida real”<sup>75</sup>. Para a apropriação real das tecnologias digitais na internet, movimentos como a MMM precisam de fato de uma interação entre o espaço físico e o ciberespaço, e é essencial que possuam autonomia no uso de tais tecnologias, conseguindo fugir ao máximo da concentração de poderes; essa é a autocomunicação de massas defendida por Castells<sup>76</sup>.

Um dos lemas da marcha é “Caminhar no passo da mais lenta”, e esse lema orienta a construção de todas as frentes de luta da organização e, no caso da comunicação, indica a negação do discurso de competência e defende que todas as mulheres podem ser comunicadoras<sup>77</sup>, ou seja, podem ter a autonomia na comunicação. Além disso, o Coletivo de Comunicadoras atua em uma noção de que a comunicação não é algo somente técnico, mas principalmente, político e, além disso, popular; tudo isso no campo do feminismo<sup>78</sup>. Por isso, o coletivo preza pela comunicação construída em rede com outros movimentos, pautando-se pela diversidade, pela priorização de ferramentas livres e mais seguras e por diferentes localidades

73. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, maio 2022.

74. Jorge Miklos e Maria Aparecida Ladeira da Cunha, *op. cit.*, jul.-dez. 2016.

75. Massimo Di Felice, *op. cit.*, 2017.

76. Manuel Castells, *op. cit.*, 2013.

77. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, maio 2022.

78. *Idem*.

do país. O movimento em si é constituído pela comunicação e já é uma de suas identidades<sup>79</sup>.

## Considerações finais

O empenho da Marcha Mundial das Mulheres no Brasil de construir o Coletivo de Comunicadoras colocou como central a questão da comunicação e de sua autonomia para os movimentos sociais no geral, mas para o movimento feminista em específico. Sem tratar a comunicação com uma visão mercantilista, o Coletivo de Comunicadoras da MMM desempenha um papel importante de disputa política, disseminação da pauta feminista e formação de militantes, tratando as redes como ferramentas de ampliação do discurso, de troca de experiências e de organização política. Além de utilizar as ferramentas digitais com cada vez mais intensidade, a marcha não se furta a fazer uma discussão mais profunda de suas contradições, não negando que tais ferramentas surgiram de demandas de um capitalismo global, mas observando que a apropriação dessas tecnologias não só pode como deve ser feita, como Milton Santos<sup>80</sup> já colocava, ao defender a possibilidade de outra globalização, aquela contra-hegemônica, que viria das mãos das minorias, incluindo suas apropriações de ferramentas do digital. É nesse sentido que também é perceptível que os usos feitos pela MMM contempla o que Castells<sup>81</sup> chama de autocomunicação de massas para os novos movimentos sociais em uma perspectiva global.

Na mesma toada que Castells<sup>82</sup>, Miklos e Cunha<sup>83</sup> afirmam que a comunicação em rede, com o tempo, foi se tornando uma ferramenta de apoio muito importante para os ativistas de uma forma geral, pois traz como vantagem o encurtamento dos espaços, uma maior facilidade no transporte de mensagens e a instantaneidade na transmissão de informações.

79. *Idem*.

80. Milton Santos, *op. cit.*, 2018.

81. Manuel Castells, *op. cit.*, 2013.

82. *Idem*.

83. Jorge Miklos e Maria Aparecida Ladeira da Cunha, *op. cit.*, jul.-dez. 2016.

Para Miklos e Cunha<sup>84</sup>, portanto, a MMM é um exemplo de movimento ativista que usa ativamente a comunicação em rede sem fugir de suas contradições, que ficam em debate constante no coletivo de comunicadoras.

Desse modo, é possível dizer que a comunicação popular e feminista da Marcha Mundial das Mulheres enfrenta a negação do direito à comunicação, a partir da reivindicação de sua democratização, denunciando o mutismo que o privilégio das elites socioeconômicas impõe para as “pessoas comuns”, em especial as mulheres e pessoas negras das classes populares, ao mesmo tempo em que, por meio dos processos comunicativos participativos, combate o discurso da competência e o cerceamento do direito à palavra. Com suas práticas diversas, em território e contextos também diversos, essa experiência busca construir a comunicação como um processo dialógico, em que todas as pessoas são reconhecidas como detentoras de saberes, conhecimentos e experiências legítimas<sup>85</sup>.

O Coletivo de Comunicadoras da MMM, nesse sentido, apresenta-se como uma frente de enfrentamento ao discurso disseminado pelo imperialismo e que atualmente domina as narrativas hegemônicas. Portanto, a Marcha Mundial das Mulheres é um importante movimento da sociedade civil global, com influências inclusive em órgãos internacionais, e que consegue demonstrar na prática o uso das novas tecnologias de informação e comunicação de forma autônoma e contra-hegemônica para a luta feminista.

84. *Idem*.

85. Fabiana de Oliveira Benedito e Márcia Maria Tait Lima, *op. cit.*, pp. 516-517, maio 2022.



# As liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos: uma análise conjuntural feminina à luz da triangulação da violência em Johan Galtung

FRANCIELLI MORES GUSSO<sup>1</sup>

## Introdução

Apesar de peculiares à espécie humana, as convicções religiosas não se encontram vinculadas a esse fator biológico natural, mas, sim, às práticas sociais reiteradas e transmitidas de geração em geração, habitualizadas e consolidadas psicologicamente como elemento constante na vida dos seres humanos<sup>2</sup>. Essa nuclear constatação aponta para os reflexos do campo

1. Advogada cível, professora de direito internacional público e de direitos humanos, pesquisadora e parecerista nas áreas de liberdades religiosas e de direito e religião. Doutoranda em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Integrante das Comissões de Direito e Liberdade Religiosa e de Direito Internacional, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Paraná (OAB/PR). Pesquisadora associada do International Consortium for Law and Religion Studies (Iclars), na Università degli Studi di Milano, Itália, e da International Society for Science & Religion (ISSR), em Cambridge, Reino Unido. Membro da Cátedra José Bonifácio do Centro Ibero-americano (Ciba) da USP e do Grupo de Pesquisas em Direito e Religião da UFSC.
2. Neste artigo, o conceito de *religião* condiz com a adoção de um esquema designativo dito aberto, segundo o qual os elementos determinantes e mais genéricos de uma convicção religiosa podem ser detectados, com base nos quais se pode edificar uma suma de caracteres que possibilitam a proteção jurídica dos direitos e liberdades nesta pesquisa albergados não apenas em relação aos adeptos de uma convicção religiosa em particular como também aos prosélitos de todas aquelas que se encontram compreendidas por esse catálogo genérico de peculiaridades. A esse propósito, o esquema aberto delimita, acerca da religião, (1) a sua denotação de crença em uma realidade transcendente; (2) a gestação de determinada concepção do mundo e da vida, o que implica na arquitetura e na afirmação de uma doutrina moral; (3) o consequente apelo a autoridades e a conteúdos dogmáticos de origem e de va-

devocional sobre as relações e os anseios dos indivíduos, a respeito dos quais, a propósito, edificou-se o próprio Direito, um produto tão peculiarmente humano quanto as próprias manifestações religiosas. Por essa umbilical conexão é que se chega a postular as liberdades religiosas como as mais fundamentais das liberdades, por versar sobre um substrato de proteção única e exclusivamente humano<sup>3</sup>.

Isso posto, tem-se que a inserção das liberdades religiosas nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos (seja no âmbito global, seja nos âmbitos regionais) tem se configurado como um dos aspectos mais desafiadores na humanização do direito internacional. Fatores como *secularização* e *laicidade*<sup>4</sup> são peças-chave nos debates, todavia, encontram-se fortemente atrelados a critérios, sobretudo culturais e identitários, de onde derivam as principais discussões sobre o universalismo e o relativismo dos direitos humanos diante de premissas fundamentais, como a da proteção de grupos vulneráveis.

À luz desse cenário, pode-se atribuir a distintas manifestações de violência, por um lado, tanto a vulnerabilidade concreta das normas de proteção das liberdades religiosas do sistema onusiano de proteção dos direitos

- loração extrarracionais; e (4) a necessidade de manifestações externas, ora individuais, ora coletivas, de homenagem à divindade cultuada, manifestações conhecidas como liturgias. Cf. Paulo Pulido Adragão, *A Liberdade Religiosa e o Estado*, Coimbra, Almedina, 2002, pp. 16-17. No mesmo sentido, ver Sara Guerreiro, *As Fronteiras da Tolerância: Liberdade Religiosa e Proselitismo na Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 40-43.
3. Paulo Pulido Adragão, inclusive, chega a designar a liberdade religiosa como sendo a “rainha das liberdades” (*op. cit.*, 2002, p. 17).
  4. Contemplar juridicamente as liberdades religiosas, sem dúvida, significa contemplar conjunturas de diversidade, de coexistência, de conflito e de violência. E o manejo desse sumário de desafios sociais vem sendo fortemente associado a dois princípios norteadores das relações entre Estado e confissões religiosas na modernidade e na contemporaneidade: a *secularização* (princípio da separação entre assuntos políticos e religiosos) e a *laicidade* (princípio da neutralidade estatal em relação ao sentimento religioso). Nesse sentido, ver Jürgen Habermas, *O Futuro da Natureza Humana*, trad. Karina Jannini, 2. ed., São Paulo, Martins Fontes, 2010, pp. 138-139; Guy Haarscher, *A Filosofia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Instituto Piaget, 1993, p. 16; Fernando Catroga, *Entre Deuses e Césares: Secularização, Laicidade e Religião Civil*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 9 (prefácio); Pippa Norris e Ronald Inglehart, *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Dounia Bouzar, *Laïcité: mode d'emploi*, Paris, Eyrolles, 2011.

humanos quanto, por outro, a intervenção/influência religiosa diante das reivindicações por direitos igualmente fundamentais neste catálogo normativo. Em ambas as situações, é notório e preocupante o posicionamento feminino em contextos drásticos de crise, ora se consideradas a violação dos seus bens jurídicos atrelados ao sentimento religioso, ora se compreendido o fator religioso como elemento nuclear de obstrução ou mesmo de negação de uma variada gama de outros direitos, liberdades e garantias.

Nesse íterim, a análise desenvolvida neste artigo se apresenta em duas partes. Na primeira delas, revela-se a contemplação da perspectiva global de proteção dos direitos de liberdade religiosa, em termos normativo-textuais. O *index* de documentos que albergam, nesse sentido, a liberdade religiosa, seus bens jurídicos conexos e outros direitos humanos fundamentais que se encontram, de alguma forma, conectados com a temática confessional é consideravelmente numeroso, motivo pelo qual as análises que seguem circunscrevem tão somente os diretamente invocáveis instrumentos internacionais de proteção para fins de violações jurídicas com base na religião, nas crenças e nas convicções, elaborados no âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU): a Carta de São Francisco, de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os dois Pactos Internacionais, de 1966, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções, de 1981, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992.

Na segunda parte do artigo são situadas as três formas de violência categorizadas por Johan Galtung (*direta, cultural e estrutural*), tanto no trajeto de inserção das liberdades religiosas no sistema global das Nações Unidas quanto na avaliação da sua aplicabilidade/efetividade após a entrada em vigor dos instrumentos normativos mencionados, com menção geral às principais violações desses bens jurídicos em relação ao público feminino. Para tanto, a análise ora proposta segue apoiada em uma abordagem dedutiva, com procedimento de análise histórico (sobre os contextos de elaboração textual de cada um dos tratados estudados) e normativo (sobre a natureza jurídica e a efetividade das normas de li-

berdades religiosas previstas nesses dispositivos jurídicos, mormente em relação às mulheres).

## **A positivação das liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos: um panorama normativo**

Nas experiências históricas em que o novo interesse geral, reivindicado pelo Estado, entrou em atrito com a vocação totalizadora das instituições religiosas<sup>5</sup>, descortinou-se a postulação do indivíduo como ser autônomo, em concomitância com a progressão de uma ideia de mundo em que o universo – e a ordem histórica e política – distanciou-se de Deus. Em suma, as teorias relativas ao fenômeno da secularização tiveram suas fundações providas pelas sistemáticas formulações de Max Weber<sup>6</sup> e de Émile Durkheim<sup>7</sup>, bem como, de outra feição, pelos estudos de Thomas Hobbes<sup>8</sup> e de Karl Marx<sup>9</sup>, que, ao debruçarem suas análises sobre a conceitualização do processo de modernização social, lançaram critérios para uma funcional diferenciação e emancipação das esferas temporais – leia-se seculares – das esferas religiosas<sup>10</sup>.

5. Ver Nelson Saldanha, *Secularização e Democracia: Sobre a Relação entre as Formas de Governo e Contextos Culturais*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, pp. 52, 66-67. Ver também Christopher W. Morris, *Um Ensaio sobre o Estado Moderno*, trad. Sylmara Beletti, São Paulo, Landy, 2005, pp. 62-63.
6. Nesse sentido, ver Max Weber, *Ciência e Política: Duas Vocações*, 15. ed., trads. Leonidas Heigenberg e Octany Silveira da Mota, São Paulo, Cultrix, 2008; *idem*, *Sociologia das Religiões*, trad. Cláudio J. A. Rodrigues, São Paulo, Ícone, 2010, p. 10; *idem*, *A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo*, trad. José Marcos Mariani de Macedo, São Paulo, Companhia das Letras, 2011; *idem*, *Metodologia das Ciências Sociais*, trad. Augustin Wernet, São Paulo, Cortez, 1995, vol. 1.
7. Cf. Émile Durkheim, *As Formas Elementares da Vida Religiosa: O Sistema Totêmico na Austrália*, trad. Paulo Neves, São Paulo, Martins Fontes, 2009.
8. Thomas Hobbes, *Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, trad. Alex Marins, São Paulo, Martin Claret, 2005, p. 274.
9. Karl Marx, *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus, São Paulo, Boitempo, 2005, p. 145.
10. Cf. José Casanova, “Rethinking Secularization: A Global Comparative Perspective”, *Hedgehog Review*, vol. 8, pp. 101-120, out.-dez. 2006.

Constatou-se, de tais previsões, que as ideias secularizadoras passaram a ter um lugar comum nas ciências sociais a partir do século XVII, com o surgimento da noção de soberania pautada sobre o Estado-nação, e com especial contundência a partir da Revolução Francesa, em uma conjuntura cujo empenho doutrinário não demonstrou outra realidade senão aquela relativa ao fato de que a burocratização, a racionalização e a urbanização das sociedades contemporâneas constituíram velas mestras para o germinar de um conjunto de teses atualmente designadas por teorias rígidas da secularização. A sintética menção a essas teorias recairia na alegação de que todas se relacionavam à completa eliminação da religião das esferas público-estatais com a afirmação da modernidade nos países ocidentais de raiz cultural judaico-cristã, com o desenvolvimento da racionalidade capitalista e com o crescimento vertiginoso do contingente populacional urbano, que resultava na desestruturação das formas mais tradicionais de sociabilidades, outrora estrategicamente posicionadas em torno de um núcleo religioso – simbolicamente representado nas figuras dos templos e dos demais locais de culto – bem reconhecido e geralmente partilhado por todos.

Como antítese ao eventual extremismo das teorias rígidas, as chamadas teorias suaves da secularização postulam que o desaparecimento inevitável da religião das esferas público-estatais é, no mínimo, problemático. Nesse sentido, uma explicação relacionada é oferecida pela argumentação da diferenciação funcional das instituições na modernidade, prevendo tão somente a perda do papel central das instituições religiosas na sociedade, mas não o seu completo desaparecimento<sup>11</sup>. Em compassos tais, o que se apaga é uma visão do mundo inteiramente estruturada pela religião, uma concepção em que o religioso impregna todos os setores da vida pública e privada. Para isso o religioso, como aspiração ao absoluto, como busca de sentido em uma interrogação sobre a morte, está muito longe de desaparecer na época contemporânea: ele persiste como uma lacuna que mesmo os reducionismos mais radicais não conseguem preencher<sup>12</sup>.

11. Ver Hannah Arendt, *A Condição Humana*, 10. ed., trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 265.

12. Ver, nesse íterim, Eric Deschavanne e Pierre-Henri Tavoillot, “Prefácio”, em Luc Ferry e

Compreende-se, dessa forma, como, na contemporaneidade, o enfraquecimento das religiões e a permanência do religioso podem se encontrar no mesmo patamar, o que necessariamente invoca a proteção jurídica do sentimento religioso e, também, da sua ausência (afinal, o direito de *não crer* é um componente das liberdades religiosas).

Nesse trajeto de proteção jurídica, pontua-se que o fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, em que pese sua necessidade histórica imemorial, é uma contemplação jurídica relativamente recente, desencadeada sobretudo à luz da I Convenção de Genebra (1864) no plano do direito humanitário e, com maior ênfase temática, a partir dos traumas verificados na condução da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais (1914-1918; 1939-1945), com a celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, e dos tratados internacionais dela reflexos. De modo mais incipiente, os direitos humanos já haviam encontrado expressão jurídico-formal no âmbito da Sociedade das Nações, e por ocasião da Conferência de São Francisco, que em 1945 se reuniu para a elaboração da Carta das Nações Unidas, verificou-se a apresentação de propostas no sentido de que fosse incorporada ao texto da carta uma espécie de “declaração dos direitos essenciais do homem”, direitos esses em cujo rol se encontrariam, especialmente, as liberdades religiosas.

No que diz respeito à Carta das Nações Unidas, todavia, verificou-se uma referência muito primária e tímida, do ponto de vista jurídico, às liberdades religiosas, daí se encontrarem de certa forma evidentes tão somente na vertente da necessidade de eliminação da discriminação em razão de motivos religiosamente embasados, tendo seu texto recorrido *en passant* novamente à questão, em artigos esparsos, no sentido de reiterar a respectiva eliminação.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 se visualiza a consagração da liberdade religiosa mediante uma formulação jurídico-formal consideravelmente mais abrangente e contundente do que aquela apresentada na Carta das Nações Unidas, daí que menciona o con-

Marcel Gauchet, *Depois da Religião: O Que Será do Homem Depois que a Religião Deixar de Ditar a Lei?*, trad. Nícia Adam Bonatti, Rio de Janeiro, Difel, 2008, pp. 7-8.

teúdo jurídico da liberdade religiosa no tocante a seus decorrentes direitos. Nesse ínterim, preconiza o artigo 18 da declaração que o patrimônio jurídico de todos os indivíduos comporta o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, implicando este último também na liberdade de mudar de religião ou de convicção, bem como na de manifestar tal religião ou convicção de forma individual ou em grupo, tanto na esfera privada quanto na esfera pública, por meio do ensino, da prática, do culto e dos ritos.

Por conseguinte, o segundo patamar de proteção aos direitos de liberdade religiosa, seguidamente à DUDH, corresponde ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), ambos celebrados em 1966. O PIDCP prevê uma série de direitos a serem reconhecidos e protegidos internamente pelos signatários, quais sejam, o direito à vida, à integridade física – nomeadamente no sentido de condenar a submissão a torturas ou tratamentos cruéis ou degradantes –, à liberdade e à segurança físicas – em termos de proibir-se a submissão a trabalhos forçados e à servidão, bem como a prisão ou detenção arbitrárias –, ao julgamento concorde aos ditames do devido processo legal, à igualdade perante a lei e, por fim, às liberdades de pensamento, de consciência e de religião.

A seu turno, o Pidesc estabelece aos Estados-membros a obrigação de adotarem medidas, tanto domésticas quanto coletivas – nesse caso, por meio da assistência e cooperação internacionais –, precipuamente econômicas e técnicas, até o máximo dos recursos disponíveis para tanto, com o fito de alcançarem progressivamente a completude da realização dos bens jurídicos nele reconhecidos, como, por exemplo, o direito ao trabalho, à justa remuneração, à livre associação, à educação, entre outros. De forma direta, veja-se, a liberdade religiosa não é aludida no documento em tela; todavia, a proteção desse bem jurídico se dá de forma indireta, daí que o exercício dos direitos inerentes à liberdade religiosa também pode se refletir no exercício dos direitos nesse pacto aludidos.

O terceiro instrumento de proteção concebido pelo sistema da ONU é o mais específico e contundente em termos da matéria aqui tratada: a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discrimi-

nação Fundadas na Religião ou nas Convicções, de 1981. A declaração de 1981 foi o primeiro instrumento internacional dedicado especificamente à liberdade religiosa, aprovada por unanimidade pelos signatários e considerada pela doutrina pertinente como a mais acurada interpretação e o mais contundente aprofundamento jurídicos atribuídos aos temas tratados pelo PIDCP<sup>13</sup>. Entre suas disposições, a declaração de 1981 inovou no sentido de reconhecer que a discriminação religiosa pode não vir apenas dos Estados como também de grupos de pessoas e de instituições particulares<sup>14</sup>.

Sem prejuízo de disposições esparsas contidas em outros instrumentos desenvolvidos no plano de proteção das Nações Unidas<sup>15</sup>, outro importante documento relativo à proteção das liberdades religiosas consolidou-se com a entrada em vigor da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992. Para além dos direitos e liberdades contemplados nessa declaração, o ato normativo também estatui o dever de proteção (obrigação positiva) a ser concretizado pelos Estados-membros na órbita das liberdades religiosas, em termos de assegurar o explícito direito de membros de minorias a exercer as liberdades aludidas tanto individual quanto coletivamente. Nesse ínterim, o caráter individual dos direitos nela consagrados é mantido e reforçado pelo direito explícito dos membros minoritários de optar por exercer seu direito individualmente ou em comunidade com outros (em uma clara alusão às liberdades de crença, de culto e de organização religiosa).

Sob tal apreciação, e contiguamente a discussões relativas à força jurídico-normativa desses tratados (se *soft law*, *hard law* ou *jus cogens*)<sup>16</sup>, a maior

13. Nesse contexto, ver Paulo Pulido Adragão, *op. cit.*, 2002, p. 94; e Sara Guerreiro, *op. cit.*, 2005, p. 67.

14. Sobre o assunto, ver Jayme Weingartner Neto, *Liberdade Religiosa na Constituição: Fundamentalismo, Pluralismo, Crenças e Cultos*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p. 57.

15. A título exemplificativo, pode-se mencionar as disposições constantes da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do seu respectivo Protocolo Adicional de 1967, em que constam regras de proteção aplicáveis a indivíduos e grupos que sejam vítimas de perseguição religiosa. No mesmo sentido, segue a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007.

16. Normas internacionais de *soft law* possuem caráter valorativo e recomendatório, não con-

crítica consignada ao sistema global de proteção dos direitos humanos vem sendo, efetivamente, seu caráter autoproclamado “universal”. É notório, nesse sentido, o fato de que a doutrina contemporânea se encontra aberrantemente cindida e ostensivamente lançada ao debate travado no terreno da universalização<sup>17</sup> e da relativização<sup>18</sup> dos direitos humanos, mas, para todos os efeitos, tal embate aparentemente logra de certa pacificação no pensamento de Zygmunt Bauman, para o qual entender a “humanidade” como “unidade de espécie” é atingir um sentido de “valor humano universal” que ao mesmo tempo representa a variedade e as diferenças humanas<sup>19</sup>.

É interessante observar, a esse propósito, o contido no preâmbulo da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, no qual consta que:

templando sanções em relação a eventual descumprimento. As normas de *hard law*, a seu turno, são as normas internacionais de caráter imperativo em relação aos seus signatários, sem produção de efeitos para além dos seus celebrantes. Por fim, e de acordo com o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, as normas internacionais de *jus cogens* são aquelas que, dada a relevância global do seu preceito, são oponíveis *erga omnes*, ou seja, a toda a sociedade internacional, indistintamente, de modo que só podem ser modificadas ou revogadas por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza. Ver o debate relativo à força normativa dos tratados internacionais, constante no julgamento da Corte Internacional de Justiça do caso Barcelona Traction, sentença de 5 de fevereiro de 1970 (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited [Belgium v. Spain], 1962, disponível em: <https://tinyurl.com/45f7z629>, acesso em: 27 jul. 2023), e explorado por Antônio Augusto Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, 2. ed. rev. atual., Brasília, Funag, 2017, p. 81.

17. Para uma compreensão universalista dos direitos, ver, dentre outros: Immanuel Kant, *Metafísica dos Costumes*, trad. Edson Bini, Bauru, Edipro, 2003, p. 76; *idem*, *À Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico*, trad. e notas Bruno Cunha, Petrópolis, Vozes, 2020, p. 28, nota 349, item 3; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2. ed., Ithaca, Cornell University Press, 2003, p. 10; e Flávia Piovesan (coord.), *Direitos Humanos*, Curitiba, Juruá, 2006, vol. 1, p. 58.
18. Aportes relativistas podem ser encontrados em Andrew Heywood, *Ideologias Políticas: Do Feminismo ao Multiculturalismo*, trads. Janaína Marcoantonio e Mariane Janikian, São Paulo, Ática, 2010, vol. 11, pp. 100-101; Joaquín Herrera Flores, *A (Re)invenção dos Direitos Humanos*, trads. Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2009, p. 44; e Helio Gallardo, *Teoría Crítica: Matriz y Posibilidad de Derechos Humanos*, Murcia, Edição de David Sánchez Rubio, 2008, p. 20.
19. Zygmunt Bauman, *Ensaio sobre o Conceito de Cultura*, trad. Carlos Alberto Medeiros, Rio de Janeiro, Zahar, 2012, p. 80.

[...] todas as doutrinas, políticas e práticas baseadas na superioridade de determinados povos ou indivíduos, ou que a defendem alegando razões de origem nacional ou diferenças raciais, religiosas, étnicas ou culturais, são racistas, cientificamente falsas, juridicamente inválidas, moralmente condenáveis e socialmente injustas<sup>20</sup>.

Deduz-se, portanto, que o caráter “universal” do sistema onusiano representa um *mínimo comum* que se coloca como parâmetro com base no qual os demais sistemas de proteção (nomeadamente os regionais, mais vinculados às especificidades locais) possam se desenvolver. Esse apontamento relativista é fundamental para que, sobretudo em sede de liberdades religiosas, os bens jurídicos conexos sejam de fato objetos de proteção e de promoção.

## **A materialidade das liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos: um panorama contextual e feminino**

No trajeto histórico de inserção das liberdades religiosas no catálogo de instrumentos de proteção dos direitos humanos junto ao sistema onusiano puderam ser vislumbradas diversas especificidades, que se projetaram e têm se projetado em maior ou menor medida no conteúdo final dessas normas e, sobretudo, na concretude da sua aplicação e observância pelos Estados-membros. Muitas dessas especificidades dizem respeito a fenômenos políticos, diplomáticos, econômicos, culturais, jurídicos e ideológicos que, em substancial parcela das situações, traduziram-se em variadas formas de violência – manifestações estas cujos impactos têm sido sentidos, em larga medida, pelo público feminino.

Nessa instância, depreende-se que a abordagem da violência é inevitável e necessária para que as dinâmicas de compreensão da paz sejam realizadas. Em termos outros, “para saber sobre a paz, precisamos saber

20. Nações Unidas, *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, Rio de Janeiro, Centro de Informação das Nações Unidas, 2008, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/58cfb76p>, acesso em: 27 jul. 2023.

sobre a violência”<sup>21</sup> e “conceber a paz obviamente tem a ver com reduzir a violência (cura) e evitá-la (prevenção)”<sup>22</sup>, de modo que identificar, analisar e sanar os elementos obstaculizadores da paz é medida que se impõe para sua concreta consolidação. Isso posto, as delimitações deste tópico têm como foco o(s) fenômeno(s) da violência nos processos de inserção das liberdades religiosas no sistema global de proteção dos direitos humanos, precisamente à luz da triangulação da violência proposta por Johan Galtung, autor para o qual os estudos para a paz têm respaldado sua atuação multidisciplinar e sistematizada em temas como resolução de conflitos (nas instâncias micro, meso, macro e mega)<sup>23</sup>, imperialismo<sup>24</sup>, variações da violência (nas modalidades direta, cultural e estrutural, as quais con-

21. Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Oslo/ Nova Délhi, Prio/Sage, 1996, p. 9 (tradução nossa).

22. *Idem*, pp. 1-2 (tradução nossa).

23. Em *Transcender e Transformar*, Galtung apresenta dimensões e panoramas diversificados de conflitos a serem trabalhados e resolvidos, que podem ser vislumbrados como microconflitos (individuais e interpessoais), mesoconflitos (dentro de sociedades e de suas comunidades), macroconflitos (entre Estados) ou megaconflitos (entre regiões e civilizações); para todos esses tipos, destaca a criatividade, o diálogo e a negociação como elementos fundamentais para uma pacificação efetiva e permanente. Ver Johan Galtung, *Transcender e Transformar: Uma Introdução ao Trabalho de Conflitos*, trad. Antônio Carlos da Silva Rosa, São Paulo, Palas Athena, 2006.

24. Em sua teoria estruturante do imperialismo, Galtung buscou situar a violência, em suas variadas dimensões (econômica, bélica, política, cultural, informativa), nas diferentes relações de poder entre nações. Para o autor, o chamado imperialismo estrutural desencadeia arranjos institucionais desiguais entre países, que de forma persistente se renovam de modo a manter os Estados subdesenvolvidos abaixo do seu potencial em termos de desenvolvimento. Noutros termos, o imperialismo, tal como caracterizado por Galtung, deriva de uma situação de desigualdade e atua no sentido de reforçar e de manter tais assimetrias, *entre nações e intra nações*, sem que haja a necessidade de associar o subdesenvolvimento crônico daí resultante ao exercício constante da agência de uma potência imperialista. Cf., nesse sentido, Marcelo Milan, “A Atualidade do Imperialismo e a Contribuição de Johan Galtung, 50 Anos Depois”, *Revista Fim do Mundo*, n. 6, pp. 54-72, set.-dez. 2021. A teoria estruturante do imperialismo foi desenvolvida por Galtung em seu artigo intitulado “A Structural Theory of Imperialism”, de 1971, tendo sido rediscutida e reafirmada pelo próprio autor uma década depois com a publicação de “A Structural Theory of Imperialism: Ten Years Later”, em 1980. Ver Johan Galtung, “A Structural Theory of Imperialism”, *Journal of Peace Research*, vol. 8, n. 2, pp. 81-117, 1971; *idem*, “A Structural Theory of Imperialism: Ten Years Later”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 9, n. 3, pp. 181-196, 1980.

substanciam as bases para a abordagem proposta neste texto) e da paz (positiva e negativa)<sup>25</sup>.

Portanto, ao tratar da abordagem dos conflitos (bem como das inerências das partes envolvidas) como essenciais para uma efetiva obtenção da paz, Galtung pormenorizou sua análise sobre as diferentes manifestações da violência. Para o autor, em breve síntese, a violência pode ser visível ou invisível. Em relação à violência visível, tem-se a sua manifestação *direta*, assumida verbal, psicológica e/ou fisicamente sobre a(s) vítima(s) em uma relação imediata a partir do(s) agressor(es)<sup>26</sup>.

No que toca à violência invisível, tem-se sua manifestação *estrutural e cultural*. A violência estrutural se encontra inserida na própria arquitetura das estruturas sociais e institucionais, estando diretamente associada à prática desarmonizada da justiça, à ausência de equidade na distribuição de renda e de recursos e às mais variadas formas de exploração, de sectarismo e de discriminação no cerne de uma sociedade. Há, aqui, uma decorrência lógica da violência cultural<sup>27</sup>. Já a violência cultural se vincula às tradições e às identidades coletivas de comunidades ou mesmo de sociedades inteiras, sob os aspectos político, social, econômico ou religioso. Traduzem-se em atos, argumentos, discursos e outras providências culturalmente cultivados, inerentes ao *modus vivendi* de um grupo, que possam ser empregados para promover, legitimar ou justificar tanto a violência direta quanto a violência estrutural. O ponto mais nevrálgico da violência cultural é que, por conta do seu profundo grau de penetração na subjetividade dos indivíduos e, por conseguinte, na conformação dos seus grupos, ela enseja uma “normalização” de atos de repressão, de exploração e mesmo de dizimação<sup>28</sup>.

25. Para Galtung, a paz negativa é aquela que se respalda em uma situação de ausência de agressão (violência direta), ao passo que a paz positiva é aquela que, em adição ao conceito anterior, postula a paz como um contexto em que se faz presente a simbiose e a equidade nas relações humanas, nas quais inexistem quaisquer manifestações de violência cultural e estrutural. Cf. Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, n. 3, pp. 167-191, 1969. No mesmo sentido, ver *idem*, *op. cit.*, 1996, p. 14.

26. Ver Johan Galtung, *op. cit.*, 1969.

27. *Idem*.

28. Cf. Johan Galtung, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, vol. 27, n. 3, pp. 291-305, ago. 1980.

Com base na cobertura teórico-conceitual concedida por Galtung, e a propósito da temática ora abordada, quando da elaboração da carta da ONU, cogitou-se a inclusão, proposta por Chile, Cuba, Panamá, Nova Zelândia e Noruega, de disposições mais aprofundadas no tangente à liberdade religiosa<sup>29</sup>. Todavia, com a não implementação das propostas lançadas nesse sentido, a temática, como se pôde depreender, foi tratada em sentido genérico na Carta de São Francisco. Pondera-se, nesses termos, se Estados com maior preponderância política dentro das deliberações iniciais para a criação da ONU eventualmente possam ter exercido pressões contrárias à ampliação da abordagem sobre as liberdades religiosas, efetivamente vislumbrando as repercussões internas dessa proteção sobre a estabilidade cultural, política e jurídica dos seus contextos hegemônicos (o que contempla, inclusive, eventuais temores em relação aos substanciosos fluxos migratórios que se deslocaram para países como Estados Unidos naquele período). Já no plano da criação das Nações Unidas, portanto, a oportuna filtragem de elementos contemplados em sua carta constitutiva pode ser caracterizada como a consolidação de uma violência estrutural (a qual se vislumbrou, igualmente, na própria tônica de funcionamento dos órgãos do chamado *Charter-based System* de proteção dos direitos humanos)<sup>30</sup>.

A seu turno, a Declaração Universal de 1948 cuidou de aprofundar uma série de vertentes da liberdade religiosa, tendo contado com a participação de diversas mulheres, vindas de regiões com tradições deveras distintas entre si. Conforme informações disponibilizadas pela própria ONU<sup>31</sup>, Eleanor Roosevelt é certamente a mulher mais proeminente no

29. Arcot Krishnaswami, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, Nova York, United Nations, 1960, p. 12 (United Nations Publication, catalogue n. 60. xiv. 2), disponível em: <https://tinyurl.com/566f2hhf>, acesso em: 8 ago. 2023.

30. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a sistemática de proteção dos direitos humanos se concentra em uma estrutura bipartite, cujas bases são ora os *Treaty Bodies* (ou proteção convencional, mediante a aplicação dos tratados genéricos ou específicos sobre direitos humanos celebrados entre os membros da organização), ora o *Charter-based System* (ou proteção institucional, aplicada por órgãos da ONU criados pela própria Carta de São Francisco ou Carta das Nações Unidas: a Assembleia Geral, o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança).

31. Cf. “As ‘Mulheres Essenciais’ na Criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos”,

comitê de redação, mas outras delegadas tiveram papel fundamental na concepção do texto final do documento. Por exemplo, Hansa Mehta, da Índia, logrou que o texto fosse alterado de “Todos os homens” para “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais...*”; Minerva Bernadino, da República Dominicana, foi incisiva na inclusão da expressão “*a igualdade entre homens e mulheres*” no “Preâmbulo” da declaração; Bodil Begtrup, da Dinamarca, defendeu que o documento se referisse a “*todos*” ao invés de “*todos os homens*”; Begum Shaista Ikramullah, do Paquistão, foi a responsável pela introdução do artigo 16, sobre direitos iguais no casamento; Evdokia Uralova, da Bielorrússia, militou pela equiparação remuneratória pelo trabalho no artigo 23; Lakshmi Menon, da Índia, Bertha Lutz<sup>32</sup>, do Brasil, Jessie Street, da Austrália, Amelia de Castillo, do México, Isabel Sánchez de Urdaneta, da Venezuela, Marie-Hélène Lefaucheu, da França, e Isabel de Vidal, do Uruguai, por exemplo, defenderam fervorosamente a adoção do princípio da igualdade de gênero em todo o texto da declaração<sup>33</sup>.

Verifica-se, portanto, que muitas das reivindicações sustentadas trouxeram implicações diretas na previsão expressa de direitos, liberdades e garantias em prol do público feminino, porém, as liberdades religiosas não tiveram uma margem de discussão tão enfática como outros bens jurídicos tiveram. Isso pode se dever ao fato de que as concepções religiosas alcançam todas as dimensões da vida humana, e, sobretudo no âmbito dos países mais tradicionalistas em termos religiosos (laicos ou não), a intervenção jurídica em assuntos devocionais é sobremodo questionável – se não ata-

*ONU News*, 10 dez. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/3t29a8fr>, acesso em: 27 jul. 2023; “The Role of Women in Shaping the Universal Declaration of Human Rights”, *United Nations*, 6 mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/34ku779f>, acesso em: 27 jul. 2023.

32. Sobre a atuação memorável da brasileira Bertha Lutz (1894-1976) na etapa inicial de articulação do sistema onusiano de proteção dos direitos humanos, ver Rachel Soihet, *O Feminismo Tático de Bertha Lutz*, Florianópolis/Santa Cruz do Sul, Editora das Mulheres/Edunisc, 2006; Angélica Kalil e Mariamma Fonseca, *Bertha Lutz e a Carta da ONU*, São Paulo, Oh! Outra História!, 2022; Teresa Cristina Novaes Marques, *Bertha Lutz (Perfil Parlamentar)*, 2. ed., Brasília, Edições Câmara, 2020.
33. Organização das Nações Unidas, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Paris, 1948, disponível em: <https://tinyurl.com/yc79by3a>, acesso em: 8 ago. 2023.

cável. No tocante à liberdade de mudar de religião, por exemplo, tem-se que sua menção junto ao texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi, no mínimo, controversa. Isso se deve, especula-se, à gama de complexos temas que envolvem a temática inerente à possibilidade de um indivíduo passar a professar outra fé e a nutrir outra convicção que não a original, entre as quais a da *apostasia*, prevista em muitas tradições religiosas como heresia criminalmente punível.

No seu contexto de aprovação, a Arábia Saudita, por exemplo, defendia a eliminação dessa referência sob o argumento de coibir a atuação de grupos missionários motivados por ideologias de caráter político, assim como o Egito, que inicialmente entendia tal disposição como forma de encorajamento de grupos revolucionários<sup>34</sup>. É evidente, todavia, que essas manifestações se devem a uma violência cultural tendente ora à criminalização do abandono confessional, ora à sua repulsa social nesses países. De todo modo, todas as emendas nesse sentido foram rejeitadas pela Terceira Comissão da Assembleia Geral, sendo que o artigo 18 da declaração foi adotado em seu inteiro teor com 38 votos favoráveis, três votos contrários e três abstenções. A declaração, *per se*, foi adotada pela Assembleia Geral com 48 votos favoráveis, nenhum voto contrário e oito abstenções<sup>35</sup>.

Outrossim, no plano da declaração de 1948 tem-se a delicada problemática eclodida do conteúdo do seu artigo 29: as chamadas cláusulas restritivas. Apresentadas pela declaração como extensíveis a todos os direitos e liberdades nela consagrados, as disposições do artigo 29 são consideravelmente amplas e pouco detalhadas acerca de sua cobertura – especialmente no tocante à sua vaga determinação ao estabelecer que todos os indivíduos comportam deveres para com a comunidade, sem definir melhor no que consistiriam esses deveres –, referindo, todavia, que tais limitações devem se encontrar previamente estabelecidas em lei. Conforme Arcot Krishnaswami, a expressão “*determinadas pela lei*” é, por si só, autoexplicativa, ten-

34. Ver Natan Lerner, “Proselytism, Change of Religion, and International Human Rights”, *Emory International Law Review*, vol. 12, pp. 477-561, 1998, p. 496.

35. África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polónia, Ucrânia, Tchecoslováquia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se abstiveram.

do-se em vista seu teor no sentido de que as limitações previstas no artigo 29 devem ser expressas em termos normativos. Nesse passo, a afirmação de que as limitações podem ser aplicadas em face de um ou vários dos bens jurídicos mencionados no artigo em tela contempla todas as figuras normativas existentes em um ordenamento, dos princípios jurídicos até o complexo de regras jurídico-administrativas<sup>36</sup>.

Nesse vetor, também o artigo 18, item 3, do PIDCP apresenta um posicionamento congênere, sendo ele, entretanto, mais contundente e específico: ao contrário das cláusulas restritivas da declaração, que podem se estender a todos os direitos e liberdades nela previstos, o caso do respectivo dispositivo do pacto aponta abertamente para a liberdade religiosa, adquirindo, para esses fins, os mesmos contornos hermenêuticos referidos anteriormente. O resultado concreto disso, todavia (e sobretudo porque, dentre todos os tratados aqui ponderados, o PIDCP e o Pidesc são os únicos com força juridicamente vinculante – *hard law*<sup>37</sup>), é que violências culturais e estruturais presentes nos ordenamentos dos Estados signatários podem implicar na livre arquitetura legislativa de normas restritivas às liberdades religiosas, visando, por exemplo, tolher direitos e garantias

36. Sobre o assunto, ver Arcot Krishnaswami, *op. cit.*, 1960, p. 18.

37. Deve-se essa alusão ao fato de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não surgiu com natureza jurídica vinculante, na medida em que não se constitui nas modalidades de tratado internacional em sentido amplo, mas como resolução da Assembleia Geral da ONU. Seu propósito seria, nesse sentido, esclarecer de forma mais profusa o conteúdo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como promover o seu reconhecimento universal. Em se tratando, contudo, de um documento que veio conferir formalidade aos objetivos da Carta das Nações Unidas no tocante ao reconhecimento e à promoção dos direitos humanos, bem como à sua concretização, toma-se que os Estados-membros da ONU têm a obrigação de respeitar os direitos proclamados por essa declaração. De todo modo, e em sentido diametralmente oposto, afirma-se ter a declaração força jurídica vinculante, uma vez que integra os costumes internacionais e os princípios gerais do direito internacional – por ter seu conteúdo, total ou parcialmente, contemplado em diversas Constituições, em textos de outros documentos internacionais e regionais com força vinculante, bem como em diversas decisões proferidas por cortes internas, regionais e internacionais. Assim sendo, por essa segunda concepção, os dispositivos da declaração se aplicam a todos os Estados, e não apenas aos signatários dela. Ver um aprofundamento da temática em Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 11. ed. rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2010, pp. 162-166.

de grupos vulneráveis ou com expressivo potencial de intervenção política e econômica em ordens pretensamente hegemônicas. Nesse sentido, menciona-se a sensível questão da limitação e/ou proibição do uso de determinadas vestimentas religiosas em espaços públicos de diversos Estados atualmente, o que, invariavelmente, tende a atingir de modo impactante o público feminino nesses contextos.

Quanto aos pactos de 1966, seu próprio desfecho nos atos de celebração foi, em si, produto de variadas formas de violência cultural e estrutural que se encontravam em ebulição no contexto político-diplomático, econômico e jurídico da época. Nesse terreno, se a ideia inicial era a preparação de um único tratado destinado a regular a aplicação dos direitos recém-reconhecidos internacionalmente pela declaração de 1948, que revestisse de obrigatoriedade as respectivas disposições em face dos Estados-membros, a sua divisão em dois instrumentos<sup>38</sup> e o lapso temporal percorrido para a sua efetiva adoção demonstraram as dificuldades no tangente à obtenção do consenso necessário à sua implementação<sup>39</sup>.

Ainda no plano do artigo 18 do PIDCP, é importante sublinhar que a parcial adesão estatal às suas disposições, devida à bipolarização gerada pela Guerra Fria, em um primeiro momento contribuiu – senão impulsionou – a violação de outras liberdades religiosas, a exemplo da educação religiosa. Enquanto prerrogativa dos genitores ou tutores, mas em benefício do educando, o ensino religioso pode assumir conotações tanto totalitárias em algumas jurisdições – nomeadamente aquelas que sustentam constitucionalmente uma religião oficial e cujas instituições subvencionam apenas uma denominação em detrimento das demais – quanto deficitárias em outras – onde a laicidade assume sua conotação mais extrema, na ló-

38. A bipolarização do cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial culminou no fracasso do rol de direitos humanos também em dois blocos: o dos direitos liberais (civis e políticos) e o dos direitos socialistas (direitos econômicos, sociais e culturais). Essa cisão, que durou até o final da Guerra Fria, constituiu uma das causas pelas quais a ONU adotou dois pactos internacionais de direitos humanos ao invés de único pacto, incluindo todos os direitos.
39. Os dois pactos foram elaborados no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1966, mas sua entrada em vigor se deu somente dez anos depois, com a obtenção das 35 ratificações necessárias. Ver Sara Guerreiro, *op. cit.*, 2005, p. 55.

gica de um “ateísmo” estatal em cujos bancos escolares o ensino religioso não encontra guarida. No primeiro caso, a liberdade de ensino religioso, quando muito, encontra-se relegada ao foro privado da unidade familiar em relação aos adeptos de matrizes religiosas que não a oficialmente respaldada, estando o educando, assim, submetido a um aprendizado religioso formal que não o seu; já no segundo caso, a possível proibição geral do ensino religioso ou seu ensejo exclusivo aos ambientes escolares privados desencadeia uma supressão severa desse direito, pois viola por completo o seu exercício, na primeira hipótese, ou o restringe social e economicamente aos grupos que podem ter acesso à educação paga. Em ambas as situações, é possível inferir que o risco de violações múltiplas e interseccionais de tais liberdades e de outros direitos humanos é particularmente alto para mulheres pertencentes a minorias religiosas<sup>40</sup>.

É indiscutível, de fato, que o contexto global correlativo à liberdade religiosa encontrava seríssimos obstáculos nas primeiras décadas de existência das Nações Unidas, sobretudo pelos conflitos árabe-israelenses e pelo desencadeamento de perseguições e de eliminações massivas de grupos religiosos em regiões do Oriente Médio, do Extremo Oriente, do Sudeste Asiático, do continente americano e do Leste Europeu, por exemplo<sup>41</sup>. Em 1965, com a crescente eclosão de violações nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas gestou a preparação de um documento que, voltado de forma específica e substancial para a questão, aprofundasse os bens jurídicos inerentes à liberdade religiosa, os quais até então eram tratados de forma mais ou menos aprofundada, mas sempre ao longo de documentos internacionais de proteção cuja cobertura se dotava de certa generalidade.

Nessa dinâmica foi concebida a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções; contudo, e nada obstante o caráter emergencial da elabora-

40. Constatação partilhada em Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea e Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 366.

41. Fenômeno caracterizado por alguns autores como “epidemia suástica”, a exemplo de Sara Guerreiro, *op. cit.*, 2005, p. 67 e de Natan Lerner, *op. cit.*, p. 519, 1998.

ção e da concretização das disposições desse documento, a declaração foi somente concluída em 1981. Conforme Natan Lerner, a morosidade em pauta pode ser atribuída a um leque de elementos notadamente de cunho político-ideológico, assim os dois polos conflitantes no cenário internacional de então – comunistas e capitalistas, protagonistas de um cenário turbulento de violências culturais e estruturais – não compartilhavam do mesmo posicionamento acerca de disposições diversas a serem abordadas no documento, como acerca da semântica dos termos religião e crença<sup>42</sup>. Uma vez mais, nesse passo, foi tentado um consenso quanto à definição dos dois termos, de modo que, em conclusão à problemática no sentido de que ambos envolvem convicções teístas, agnósticas e ateístas, não se logrou a obtenção de uma definição exaustiva, completa, unívoca e definitiva. Isso porque mesmo a definição mínima propugnada pela declaração foi consagrada sob inúmeros protestos de vários Estados do Leste Europeu, sob a alegação de que tal concepção não conferia suficiente proteção às convicções de cunho não religioso.

De toda feita, os temas que efetivamente ocasionaram embates substanciais no âmago da elaboração da declaração foram, indubitavelmente, aqueles que diziam respeito à liberdade de proselitismo, bem como à liberdade para mudar de religião – veja-se que esses mesmos embates já haviam sido visualizados anteriormente, na celebração dos documentos aqui referidos e que antecederam a declaração de 1981. Tal como referido em relação aos pactos, por exemplo, as cláusulas de limitação constantes na declaração mitigavam, segundo uma parte da doutrina, as garantias da liberdade religiosa, servindo como pretexto para a repressão de minorias<sup>43</sup>. A referência ao direito de mudar de religião, a seu turno, não logrou o consenso necessário à sua contemplação no texto do instrumento aqui referido, por ter suas menções diretas sido retiradas tanto do “Preâmbulo” quanto do artigo 1º<sup>44</sup>.

42. O embate foi resolvido com a inserção do termo “quaisquer” antes do vocábulo “crença” no texto da declaração. Ver Natan Lerner, *op. cit.*, p. 520, 1998.

43. Ver, nesse sentido, Natan Lerner, *op. cit.*, p. 68, 1998.

44. Em Anat Scolnicov, *The Right to Religious Freedom in International Law*, Nova York, Routledge, 2012, p. 14.

Nesse ínterim, é importante considerar que as interpretações dadas a muitas tradições religiosas pressupõem e/ou reforçam a desigualdade de gênero, de modo que as reivindicações do público feminino por igualdade em todos os setores da sociedade dificilmente podem ser combinadas, na prática, com sua efetiva fruição das liberdades religiosas<sup>45</sup>. Assim, muitas mulheres veem no abandono confessional uma forma mais promissora e efetiva de superar a discriminação de gênero, o que pode se mostrar de-  
veras problemático em ordenamentos em que tal prática é criminalizada juridicamente ou mesmo socialmente reprovada. Portanto, a ausência da liberdade de mudar de religião no texto da declaração de 1981, o tratado específico voltado efetivamente para a proteção dos direitos devocionais, é uma nítida forma de violência cultural (no âmbito dos Estados discordantes) que se converteu em violência estrutural (no plano jurídico das Nações Unidas) e que, na prática, continua a ensejar inúmeras situações de submissão das mulheres à violência direta nos seus respectivos contextos.

Outro ponto relevante sobre a declaração de 1981 é o de que, no mesmo período (em 1979, mais precisamente), a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw; do inglês, Committee on the Elimination of Discrimination against Women), que detalha as implicações da igualdade e da não discriminação em várias esferas da sociedade, ao mesmo tempo que obriga os Estados a tomar medidas efetivas, incluindo aquelas de ação afirmativa, para alcançar a igualdade substantiva entre homens e mulheres. Até o momento, a Cedaw recebeu mais ratificações do que qualquer outro instrumento internacional de direitos humanos, exceto a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>46</sup>. O grande problema é que, possivelmente pelo caráter juridicamente vinculatório da Cedaw, os Estados-partes também opuseram diversas reservas, muitas vezes de longo alcance, sobre várias disposições do tratado, causando assim muito debate

45. Cf. Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea e Michael Wiener, *op. cit.*, 2016, p. 365.

46. Até o momento, todos os Estados-membros da ONU ratificaram a Cedaw, exceto: Estados Unidos, Irã, Niue, Palau, Santa Sé, Somália, Sudão e Tonga. Cf. United Nations Human Rights Treaty Bodies, UN Treaty Body Database, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/y26btshe>, acesso em: 28 jul. 2023.

sobre o escopo da aplicabilidade legal da convenção em um número considerável de países. Muitas dessas reservas e declarações hermenêuticas se referem à proteção da legislação nacional, às tradições culturais locais, às normas religiosas e a outros fatores que supostamente impedem uma implementação completa de toda a convenção<sup>47</sup>. Nesse contexto, é relevante sublinhar que os termos “religião” e “crença” não foram mencionados em nenhum dispositivo da Cedaw.

Já ao final do século xx, outro documento celebrado no âmbito das Nações Unidas contemplou as liberdades religiosas: a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992. Tal documento representou um passo adicional em relação a direitos e liberdades de grupos minoritários, incluindo aqueles religiosamente embasados. Contudo, e ao analisar o teor do artigo 3º, item 2, Anat Scolnicov observa não estar claro, no texto da declaração, se é o Estado que não pode prejudicar qualquer pessoa, ou se também o próprio grupo minoritário não pode prejudicar o indivíduo por sua escolha eventualmente peculiar<sup>48</sup>. O fato é que, se o Estado permite que os grupos reprimam os próprios integrantes ou não intervenham nesses grupos à luz dessas inclinações individuais, é o próprio Estado o responsável pela violação às disposições do documento – o qual, entretanto, possui caráter recomendatório segundo os preceitos mandamentais de direito internacional.

Desse modo, e de acordo com Nathan Adams, o estatuto relativo a essa liberdade foi, assim, deteriorando-se fortemente com o passar da década de 1990 e o início do século XXI, ainda que o mesmo direito pareça decorrer das garantias de não se sujeitar a quaisquer coações ilícitas ou da fruição da liberdade de pensamento e de consciência. Para esse mesmo autor, outrossim, a cláusula de não discriminação do artigo 2º da declaração tem seu teor demasiado amplo e genérico para que possa se tornar um instrumento efetivo contra perseguições religiosas, até porque a declara-

47. Cf. Nazila Ghana, “Piecing the Puzzle: Women and Freedom of Religion or Belief”, *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 20, n. 3, pp. 4-18, 2022, p. 7.

48. Anat Scolnicov, *op. cit.*, 2012, p. 15.

ção de 1981 não define claramente quais são os atos que constituem práticas discriminatórias, o que dificulta seriamente a sua aplicação prática<sup>49</sup>.

Paulo Pulido Adragão, em uma análise pormenorizada acerca da efetiva aplicação das normas internacionais correlatas à proteção da liberdade religiosa, traça conclusões consideravelmente preocupantes<sup>50</sup>, no sentido de que a frequência das violações da liberdade religiosa e a diversidade de localidades nas quais se visualizam essas violações, de modo a atingir praticamente todos os grupos religiosos, confirmam que “a primeira das liberdades continua a ser das mais mal-amadas e, por isso mesmo, das mais carecidas de atenção crítica por parte da doutrina”<sup>51</sup>.

## Considerações finais

Uma avaliação, ainda que breve, do roteiro de construção normativa das liberdades religiosas no sistema onusiano de proteção dos direitos humanos permite algumas conclusões de certo modo evidentes. A primeira delas diz respeito à existência de violências estruturais no âmbito da própria organização, seja quando levada em consideração a arquitetura da sua formação e dos protagonistas dos processos decisórios e de gestão no chamado *Charter-based System*, seja quando analisada a mensuração e a filtragem institucionais das reivindicações expressas nos seus *Treaty-bodies*, com base em preferências e tendências projetadas por Estados cujos papéis e participação na política internacional são centrais, ou mesmo por seus aliados. Nessa última verificação, indubitavelmente é inequívoca a lesão às liberdades religiosas de algum modo, seja no caráter recomendatório (*soft law*) da maioria dos tratados que tratam da matéria, seja na incompletude do catálogo de direitos e de garantias previstos, seja na ausência de unicidade e na parcial adesão estatal (e, ainda assim, com a oposição de diver-

49. Segundo Nathan A. Adams, “A Human Rights Imperative: Extending Religious Liberty Beyond the Border”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, n. 1, pp. 1-66, 2000, p. 48.

50. Cf. Paulo Pulido Adragão, *op. cit.*, 2002, pp. 121-129.

51. *Idem*, p. 129.

sas reservas) às normas que impõem aos seus signatários uma vinculação jurídica propriamente dita com relação às suas obrigações.

À luz disso, por exemplo, é possível verificar que tanto a igualdade de gênero quanto as liberdades religiosas são elementos exaltados em cláusulas não discriminatórias dos tratados de alcance geral analisados (a Carta de São Francisco de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e os dois Pactos Internacionais de 1966). Porém, o tratado específico sobre as liberdades religiosas (a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções, de 1981) é inexpressivo no âmbito da proteção especificamente voltada para o público feminino, ao passo que o tratado que se volta detidamente para a proteção desse público (a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979) nem sequer faz menção à proteção do sentimento religioso.

Consolidou-se, portanto, um amplo espectro de motivos pelos quais se presume que os direitos das mulheres e as liberdades religiosas são bens jurídicos fundamentais, mas antagônicos e colidentes entre si. Essa afirmação se ilustra, por exemplo, no teor das já mencionadas oposições de reservas sobretudo aos tratados internacionais com força de *hard law* (ou seja, que obrigam juridicamente os Estados signatários às suas disposições), reservas essas geralmente respaldadas em nome de preceitos religiosos e da soberania cultural e jurídica do Estado contestante. Ademais, pondera-se também o fato de que em muitos contextos as violações dos direitos femininos são praticadas em nome de tradições religiosas, sejam tais violações institucionalizadas pela religião oficial, sejam endossadas pela omissão do Estado que, laico ou não, se exime de monitorar e de atuar. Portanto, nas searas analisadas as violências direta, cultural e estrutural se relacionam em uma conjuntura cíclica de interdependência, pela qual cada uma favorece, impulsiona e renova a existência (e a persistência) das demais.

À revelia dessas constatações, entretanto, é importante observar que as violências direta, cultural e estrutural, que do âmbito mais privado (como o familiar) àquele mais abrangente (tanto o estatal quanto o onusiano) representam restrições aos direitos e às liberdades das mulheres, também tendem a restringir os próprios direitos de liberdade religiosa (os quais

são, igual e invariavelmente, também titularizados pelo público feminino, daí ser impensável afirmar que a proteção dos bens jurídicos inerentes à fé e ao culto se restringem aos homens pura e simplesmente). Isso porque não se pode, em última análise, conceber a proteção jurídica do sentimento religioso como proteção às religiões em si, mas, sim, aos indivíduos que escolhem ou não aderir a uma crença e determinar a sua existência e a sua dignidade em razão dessa escolha. As liberdades religiosas, portanto, e acima de tudo, são direitos voltados para a proteção do ser humano, sem prejuízo de gênero nem de quaisquer outros fatores distintivos.

# **Prática necropolítica masculina dominante no enfrentamento da pandemia de covid-19: olhares sobre a crise de governança global e a discriminação étnica**

ANDRÉ APARECIDO MEDEIROS<sup>1</sup>

## **Introdução**

A pandemia de covid-19 é trazida para a proposta de temas envolvendo governança global, paz e perspectiva feminista, uma vez que surge – e é agravada – com deficiências encontradas na governança global e a ascensão de modelos necropolíticos masculinos, repercutindo em discursos de ódio e injustiças sociais e prejudicando o desenvolvimento das sociedades. As relações de poder manifestas em tais discursos são fruto de um processo histórico de relações entre nações, possuindo novas características no período pandêmico.

Considerando esse cenário, este artigo tem por objetivo: refletir relações existentes entre governança global, crise de liderança política e pandemia de covid-19; analisar características da prática necropolítica masculina dominante durante a pandemia; e identificar processos de discriminação étnica ou opressões relacionadas (como racismo e xenofobia) no período.

1. Doutorando em saúde pública na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP-USP) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Mestre em estudos internacionais de paz, conflitos e desenvolvimento pela Cátedra Unesco de Filosofia para a Paz, do Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz da Universitat Jaume I (Iudesp-UJI).

## Governança global e crise de liderança política

O sistema internacional atravessa, desde 2008, uma etapa de crise de globalização e da ordem internacional liberal, de modo que a pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 pode ser entendida como uma crise dentro de outra crise, constituindo uma conjuntura crítica que exacerba e agudiza as dinâmicas que já existiam<sup>2</sup>. Uma crise gerada pela aparição de um vírus, um evento discreto, cuja rápida propagação e graves consequências sistêmicas encontram explicação para além da virulência e das características do patógeno, implicando as falhas desse sistema e sua baixa resiliência. Tais falhas estão localizadas em uma globalização em crise, caracterizada por elevada interdependência e alta conectividade, sem os necessários mecanismos de gestão e prevenção de riscos globais inerentes a essas interdependências nem uma governança global legítima e eficaz, formando um *regime de risco*, o que explica o potencial disruptivo e catastrófico do coronavírus (SARS-CoV-2)<sup>3</sup>.

A crise da covid-19 encontrou um mundo com escassa capacidade de resposta, envolvendo<sup>4</sup>: sistemas de saúde frágeis/fragilizados e sem acesso equitativo; incapacidade autônoma para produzir os itens necessários de maneira imediata (respiradores, medicamentos, máscaras e outros equipamentos de proteção individual), gerando a dependência de cadeias globais de suprimentos; elevada desigualdade, agravadora dos efeitos da pandemia em certos grupos e regiões; reação estatal (política monetária, fiscal e de emprego) condicionada por atores, políticas e normas econômicas; regras, normas e instituições multilaterais debilitadas; e maior presença de forças nacionalistas e de extrema direita, incluindo questionamentos da ciência e obstáculos para a ação coletiva e a cooperação.

2. José Antonio Sanahuja, “Covid-19: Riesgo, Pandemia y Crisis de Gobernanza Global”, em Manuela Mesa (coord.), *Riesgos Globales y Multilateralismo: El Impacto de la Covid-19*, Madri, Ceipaz, 2020, pp. 27-54, disponível em: <https://tinyurl.com/ycyy6hdr>, acesso em: 31 jul. 2023.
3. *Idem*.
4. *Idem*.

O vírus coloca em evidência as enormes desigualdades entre regiões; frequentemente, países com sistemas sanitários frágeis e economias pequenas sofreram golpes mais duros<sup>5</sup>. O escasso desenvolvimento, a fragilidade e os conflitos em andamento são condições que, juntas ou separadas, costumam indicar importantes déficits nas estruturas de enfrentamento da crise, destacando-se a importância de sistemas de saúde e saneamento sólidos, economias resistentes e relações de confiança entre o Estado e a sociedade<sup>6</sup>. Em meio às características da globalização, alguns Estados-nação soberanos tiveram suas capacidades e agências significativamente diminuídas, de modo que a pandemia ressalta o quão prementes eram os riscos globais e a necessidade de incorporar o conhecimento especializado às políticas públicas<sup>7</sup>.

Por outro lado, existe o exemplo da região da África subsaariana, onde, a princípio, se podia esperar um grande agravamento, consequente da interação do vírus com a debilidade econômica, mas que apresentou resultados melhores do que outras regiões, incluindo países como Estados Unidos, Brasil, Reino Unido e Índia<sup>8</sup>. Isso porque, mesmo em meio às dificuldades e aos fatores agravantes, muitos governos africanos atuaram com rapidez e confiança, de modo que o contexto de liderança política evitou muitas mortes, comparado com países onde a liderança fracassou. Assim, pode-se considerar o peso da crise de liderança política, que impeliu os coronavírus a se moverem entre a população, impulsionando a morbidade e a mortalidade ao interatuar com fatores biológicos e sociais preexistentes,

5. Maria Cheng e Aniruddha Ghosal, “Los Países Pobres Afrontan Largas Esperas para las Vacunas”, *Associated Press News*, 15 dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/msxadwc3>, acesso em: 31 jul. 2023.
6. Sophie Eisentraut e Juliane Kabus, “Exposure to Pandemics: The World’s High-risk Patients”, em Sophie Eisentraut, Luca Mieke, Laura Hartmann e Juliane Kabus (orgs.), *Polypan-demic: Munich Security Report Special Edition on Development Fragility, and Conflict in the Era of Covid-19*, Munique, Munich Security Conference (msc), nov. 2020, pp. 23-33, disponível em: <https://tinyurl.com/32y9rvsy>, acesso em: 31 jul. 2023.
7. José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, 2020.
8. Emily Mendenhall, “The Covid-19 Syndemic is Not Global: Context Matters”, *The Lancet*, vol. 396, n. 10 264, p. 1 731, 28 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/294csa96>, acesso em: 31 jul. 2023.

como, no caso dos Estados Unidos, a hipertensão, o diabetes, os transtornos respiratórios e o legado histórico de racismo sistêmico e desprezo pela ciência, além de um sistema sanitário fragmentado<sup>9</sup>.

De fato, em algumas regiões da África subsaariana, do Oriente Médio, do norte da África e do sul da Ásia, os casos confirmados de covid-19 podem ter sido menores do que se temia, porém, seus contextos vulneráveis tornam os efeitos piores, afetando de forma mais duradoura sua capacidade de resistir a futuros choques<sup>10</sup>. Nesse sentido, tendo em vista o enorme sofrimento humano previsto para o Sul Global, considera-se irresponsável a reação negligente da União Europeia e da comunidade internacional, no que tange às deficientes estratégias de cooperação para o enfrentamento da pandemia nas distintas esferas necessárias, além de ter sido um grande erro estratégico, uma vez que são muitos os *problemas exportáveis* de possível surgimento<sup>11</sup>.

São graves as limitações dos territórios de desenvolvimento humano em meio à evolução dos casos de covid-19. Mesmo existindo uma dinâmica comum, sua propagação não foi homogênea em cada continente, considerando os fatores não virais associados à taxa de mortalidade, especialmente: esperança de vida, saúde pública, economia e meio ambiente<sup>12</sup>. Assim, tendo em vista que o coronavírus afeta assimetricamente determinados grupos sociais e setores da economia, constata-se que os países que já experimentavam paralização ou regressão da esperança de vida foram os que pagaram o preço mais alto, fator não aliviado com decisões públicas mais rigorosas<sup>13</sup>.

9. *Idem*.

10. Sophie Eisentraut, Juliane Kabus e Luca Mieke, "Introduction: A World Ill-prepared", em Sophie Eisentraut, Luca Mieke, Laura Hartmann e Juliane Kabus (orgs.), *Polyandemic: Munich Security Report Special Edition on Development Fragility, and Conflict in the Era of Covid-19*, Munique, Munich Security Conference (MSC), nov. 2020, pp. 15-21, disponível em: <https://tinyurl.com/32y9rvsy>, acesso em: 31 jul. 2023.

11. *Idem*.

12. Quentin De Larochelambert *et al.*, "Covid-19 Mortality: A Matter of Vulnerability among Nations Facing Limited Margins of Adaptation", *Frontiers in Public Health*, vol. 8, pp. 1-11, 19 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bdzh8nmj>, acesso em: 31 jul. 2023.

13. *Idem*.

Observa-se que, além de afetar diretamente os Estados, os danos causados pela covid-19 também impactaram o cenário internacional, especificamente a cooperação multilateral, ao agravar a competição das grandes potências e intensificar os sentimentos nacionalistas e protecionistas<sup>14</sup>. Assim, enquanto, por um lado, a pandemia provocou o enfraquecimento da cooperação econômica internacional, por outro, políticas econômicas internas agressivas foram adotadas pelos países economicamente desenvolvidos<sup>15</sup>. Isso é especialmente grave para os países mais afetados pelas repercussões da pandemia e que dependem da solidariedade mundial e de soluções multilaterais eficazes<sup>16</sup>.

## Prática necropolítica masculina dominante

Invariavelmente, diante da insuficiência dos sistemas de saúde, dos equipamentos de diagnóstico e do tratamento da enfermidade, especialmente em seus casos mais graves, surge o dilema em torno da decisão de quem vive ou é deixado para morrer. Isso pode ser visto como uma aplicação radical do princípio do que Michel Foucault chamou de biopolítica<sup>17</sup>. Com base nesse princípio, Achille Mbembe mostrou como o biopoder é insuficiente para entender a inimizade e a perseguição contemporâneas, pois há uma necropolítica para produzir os *mundos da morte*<sup>18</sup>. Na perspectiva do capitalismo neoliberal, segundo Mbembe, dependendo dos corpos, a biopolítica se torna necropolítica, decidindo quem efetivamente morrerá, questão central para entender como a desigualdade social afeta a resposta

14. Sophie Eisentraut, Juliane Kabus e Luca Mieke, *op. cit.*, nov. 2020.

15. José Antonio Ocampo, “Cooperación Económica Internacional durante la Crisis de la Covid-19”, em João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira (orgs.), José Antonio Ocampo (coord.), *Governança Internacional e Desenvolvimento*, São Paulo, Edusp, 2021, pp. 35-69 (Cátedra José Bonifácio; 8).

16. Sophie Eisentraut, Juliane Kabus e Luca Mieke, *op. cit.*, 2020.

17. Eliane Alves Silva e Marcelo Martins da Silva, “O Brasil frente à Pandemia de Covid-19: Da Bio à Necropolítica”, *Confluências*, vol. 22, n. 2, pp. 361-383, ago.-nov. 2020.

18. Debora Diniz e Giselle Carino, “A Necropolítica das Epidemias”, *El País*, 9 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8d5jmb>, acesso em: 31 jul. 2023.

dos diferentes governos e o acesso de diferentes povos e segmentos sociais aos insumos necessários para enfrentar o vírus e sobreviver<sup>19</sup>.

A explosão de uma epidemia é um momento efusivo para a biopolítica, pois, em nome da proteção coletiva, os organismos são controlados e os limites reais ou imaginários da saúde são traçados<sup>20</sup>. A epidemia de coronavírus parece atualizar as palestras de Foucault sobre biopolítica (o poder que organiza a política da vida, as táticas que regulam quais corpos devem viver e quais podem ser descartáveis), porque, quando os regimes de desigualdade determinam quais corpos vivem os riscos, a biopolítica se torna necropolítica<sup>21</sup>. De certa forma, a política do medo explica o exagero da resposta e sua utilidade para os regimes autoritários declararem o *estado de exceção* como um paradigma normal, desencadeando o pânico coletivo dos regimes que não querem estrangeiros em suas terras, levando a uma verdadeira militarização em alguns cenários, também com um pretexto ideal para a suspensão de manifestações, por exemplo<sup>22 23</sup>.

Na lógica da pandemia, o poder político de alguns Estados é evocado para impedir o contato entre os cidadãos, como forma de protegê-los de si mesmos, fato cujo efeito não é uniforme, pois há fatores sociais estruturantes<sup>24</sup>. É o caso da desigualdade socioeconômica, que, combinada com as desigualdades estruturais (como raça e gênero), implica efeitos diversos dos fenômenos decorrentes da pandemia e do tratamento político dado a eles<sup>25</sup>.

Dificultando a ação coletiva e a cooperação internacional, determinados atores instalados em governos alimentam o *nacionalismo epidemiológico*, observado nas restrições comerciais para o acesso a materiais sanitários, no fechamento das fronteiras e na qualidade de narrativas e discursos de

19. Eliane Alves Silva e Marcelo Martins da Silva, *op. cit.*, ago.-nov. 2020.

20. Debora Diniz e Giselle Carino, *op. cit.*, 9 mar. 2020.

21. *Idem*.

22. *Idem*.

23. Giorgio Agamben, *Reflexões sobre a Peste*, São Paulo, Boitempo, 2020.

24. Eliane Alves Silva e Marcelo Martins da Silva, *op. cit.*, ago.-nov. 2020.

25. *Idem*, p. 365.

ódio que culpabilizam e estigmatizam certos países ou coletivos<sup>26</sup>. Nesse sentido, a pandemia fez surgir uma *infodemia* de narrativas e contranarrativas sobre o combate ao vírus por parte dos Estados<sup>27</sup>. Aqui, é possível destacar alguns exemplos.

Exibindo uma faceta do uso de estratégias que não se baseiam na ciência, foram diversos os momentos do governo federal de Jair Bolsonaro (2019-2022), antes e depois do início da vacinação, marcados por frases do presidente propagando a desinformação, mudando seu discurso, atacando e atrasando a vacinação durante a pandemia<sup>28</sup>. Sob sua liderança, frustrando as potencialidades do país, os casos de infectados e mortos foram elevados, a economia paralisou, a situação financeira se tornou muito frágil e a democracia foi deslegitimada<sup>29</sup>.

Os corsários e as milícias necropolíticas se imiscuem no governo da política, em virtude do que o próprio funcionamento dos Estados-nação impulsiona políticas de morte, como o racismo, a misoginia e a homofobia<sup>30</sup>. A necropolítica estabelece táticas para definir o que “pode fazer viver e o que pode deixar morrer”, em um cenário no qual quanto mais frágeis são as populações, maior é o desequilíbrio entre o poder da vida e da morte<sup>31</sup>.

Na necropolítica considera-se que os corpos de determinadas populações são descartáveis e supérfluos, um fator visível nos discursos de Bolsonaro: comparando a covid-19 com “uma gripezinha ou um resfriadinho”; reforçando que somente os idosos poderiam ser vítimas e que deveríamos avançar sem confinamento; lançando uma campanha que dizia que “o

26. José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, 2020.

27. Raquel Miguel Serrano *et al.*, “Covid-19 Disinformation: Narratives, Trends, and Strategies in Europe”, *EU DesinfoLab*, 2 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3dudytdb>, acesso em: 31 jul. 2023.

28. Isabela Cruz, “Como Bolsonaro Atacou e Atrasou a Vacinação na Pandemia”, *Nexo*, 21 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/9xb2xdae>, acesso em: 31 jul. 2023.

29. Nicolas Baverez, “Le Brésil, nouveau Venezuela?”, *Le Point*, 15 abr. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/538e66j3>, acesso em: 31 jul. 2023.

30. Debora Diniz e Giselle Carino, “A Necropolítica Como Regime de Governo”, *El País*, 16 jul. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3r2e75xz>, acesso em: 31 jul. 2023.

31. *Idem*.

Brasil não pode parar”; criticando o isolamento social<sup>32</sup>. Suas declarações ressoaram na população, confundiram, geraram dúvidas e influenciaram o comportamento de um bom número de pessoas, especialmente homens, que, além de estarem se sentindo cansados ou prejudicados pelo confinamento, se identificaram com os valores transmitidos<sup>33</sup>.

Situações relacionadas também ocorreram em outros países. Enquanto o continente africano lutava contra o ressurgimento de casos e mortes, John Pombe Magufuli, presidente populista da Tanzânia (falecido poucos meses depois, em março de 2021), disse que Deus havia eliminado a covid-19 do país, desaconselhou a vacinação, promoveu o turismo internacional e favoreceu a demissão de alguns funcionários de saúde que questionaram sua postura<sup>34</sup>. Por sua vez, Dan Patrick, vice-governador do Texas, nos Estados Unidos, sugeriu que valia a pena arriscar a vida dos idosos para salvar a economia e o país para as próximas gerações<sup>35</sup>.

Para além do Texas, a *política* do presidente estadunidense Donald Trump relacionada à covid-19 constitui um nítido exemplo de necropolítica masculina dominante. Trump desestimulou os conselhos de seus assessores médicos e cientistas, minimizou a gravidade do vírus, declarou que não deveria haver *pânico* ou *alarmismo* e, com isso, negou-se a aplicar a política sugerida pelos especialistas<sup>36</sup>. Decidiu que somente ele tomaria as decisões, dominando o discurso público sobre o vírus (que, como afir-

32. Romero de Albuquerque Maranhão, “Os Cientistas Sociais no Combate ao Coronavírus e Contra a Necropolítica: Primeiras Batalhas”, *Boletim de Conjuntiva (Boca)*, vol. 2, n. 5, pp. 1-14, 2020.

33. Isabela Kalil *et al.*, “Politics of Fear in Brazil: Far-right Conspiracy Theories on Covid-19”, *Global Discourse*, vol. 11, n. 3, pp. 409-425, 1<sup>o</sup> maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/35da8exc>, acesso em: 31 jul. 2023.

34. The Associated Press, “Tanzanian President Denies Covid-19, Discourages Vaccine Rollout”, *Al Arabiya News*, 29 jan. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/5xra7rk9>, acesso em: 31 jul. 2023.

35. Alex Samuels, “Dan Patrick Says ‘There Are More Important Things Than Living and That’s Saving This Country’”, *The Texas Tribune*, 21 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mrxnxtvd>, acesso em: 31 jul. 2023.

36. James W. Messerschmidt, “Donald Trump, Dominating Masculine Necropolitics, and Covid-19”, *Men and Masculinities*, vol. 24, n. 1, pp. 189-194, abr. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/49ke87f2>, acesso em: 31 jul. 2023.

mava, estava totalmente controlado), determinando que seria capaz de acabar com a pandemia com sua autoproclamada *habilidade natural* para a medicina<sup>37</sup>. Chegou ao ponto de perguntar-se sobre o potencial curativo de injetar desinfetante e ingerir fármacos sem potencial curativo ou profilático reconhecido pela ciência (rapidamente identificados como ineficazes), depreciando as diretrizes sobre o uso de máscaras, para não parecer ridículo ou fraco, o que, tal qual as declarações de Bolsonaro no Brasil, ressoou na sociedade, especialmente entre os homens<sup>38</sup>.

Como a emergência nacional de Trump não implicou uma estratégia nacional de mitigação, aliado a seu discurso e prática necropolítica masculina dominante, sem compaixão pelos infectados, sem respeito pela vida humana nem estratégia vinculada à saúde, o vírus estabeleceu-se de forma duradoura nos Estados Unidos e estendeu-se por toda a população, especialmente entre idosos, pessoas de classe econômica baixa e pessoas negras, designadas como descartáveis e prescindíveis, que morreram desproporcionalmente<sup>39</sup>. As taxas de mortalidade de covid-19 em países que praticaram um enfoque feminino ou masculino não dominante, como Nova Zelândia e Coreia do Sul, indicam que a magnitude alcançada nos Estados Unidos era totalmente evitável<sup>40</sup>.

## **Discriminação étnica e opressões humanas relacionadas**

Neste contexto de crise global, é relevante observar o tratamento de migrantes dentro de um país, o que abarca a atenção em saúde. O acesso de migrantes à assistência sanitária e ao tratamento sem distinção deve abranger emergências sanitárias, incluindo a covid-19, como lembra a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>41</sup>, evidenciando a Declaração Universal dos

37. *Idem.*

38. *Idem.*

39. *Idem.*

40. *Idem.*

41. Lisandro M. Brega, “Migraciones y Derechos en Tiempos de Pandemia”, *Sistema Argentino*

Direitos Humanos, que desde 1948 vem reprovando qualquer distinção baseada no *status* internacional do território ao qual uma pessoa pertence. Entretanto, há uma tendência à marginalização das pessoas migrantes, relacionada a diferentes barreiras a elas dirigidas.

A isso se soma o fato de que as necessidades humanas se conectam, de modo que as dificuldades sociais relacionadas à migração podem interferir na saúde e na qualidade de vida da pessoa migrante<sup>42</sup>. Da mesma forma que o deslocamento/viagem, em seus diferentes estágios, sobretudo nos casos de migração forçada (agravados em uma pandemia), envolve diferentes complicações para a saúde e a vida, observa-se que o processo de integração dos migrantes é cercado de tensões que levam à marginalização, acarretando problemas adicionais<sup>43</sup>.

Além dessas consequências diretas, o coronavírus tornou-se um exacerbador da xenofobia, do ódio e da exclusão das minorias em distintas partes do mundo, envolvendo desde propostas de recusa à atenção médica a imigrantes em situação irregular (por vezes feitas por representantes políticos) até a falta de informação sobre a pandemia nas línguas minoritárias, incluindo as línguas de sinais<sup>44</sup>. Em meio aos problemas administrativos, ambientais, culturais e de preparação profissional, a comunicação ineficaz – especialmente ligada às questões linguísticas e ao inadequado fluxo de informação – está entre os desafios enfrentados por imigrantes no acesso aos serviços de saúde, havendo dificuldades na compreensão de instruções, como nas consultas sem a ajuda de tradutores<sup>45</sup>. O despreparo e o desinteresse dos representantes políticos atuam a favor da intensificação do estigma e das dificuldades.

*de Información Jurídica*, 31 ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3yxzd5p8>, acesso em: 31 jul. 2023.

42. André Aparecido Medeiros, *Acceso a la Salud y Vulnerabilidad Socioambiental en Tiempos de Pandemia de Coronavirus*, dissertação de mestrado, Castelhão, Universitat Jaume I, 2021.

43. *Idem*.

44. Fernand de Varennes *apud* “Le Covid-19 ne doit pas servir de prétexte pour attaquer et exclure les minorités (expert)”, *ONU Info*, 30 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/346uxurc>, acesso em: 31 jul. 2023.

45. André Aparecido Medeiros, *op. cit.*, 2021.

Quanto à recepção de imigrantes, pode-se lembrar o exemplo do governo colombiano, que, em termos gerais, declarou sua recusa de vacinar contra a covid-19, em primeira instância, venezuelanos com *status* irregular na Colômbia (mais da metade dos venezuelanos no país), gerando vários debates relacionados<sup>46</sup>. Declarações semelhantes ocorreram por parte de alguns membros do governo de Benjamin Netanyahu, quanto a não vacinar os palestinos detidos nas prisões israelenses<sup>47</sup>. Embora isso não tenha sido implementado, as dificuldades enfrentadas pela população não judia em termos de assistência médica e vacinação contra a covid-19 tornaram-se uma realidade na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, mesmo em um período em que Israel se anunciava como líder mundial na vacinação<sup>48</sup>.

Sob o estigma de vírus chinês, o coronavírus trouxe consigo uma carga de preconceitos, um fenômeno especialmente evidente nos primeiros meses da pandemia. Houve atores, sejam meios de comunicação, sejam representantes políticos, que tentaram aproveitar-se das dificuldades do período para inflamar a intolerância com declarações xenófobas, explícitas ou implícitas, como o caso de Trump, que se referiu repetidamente ao coronavírus como o *vírus chinês*<sup>49</sup>. Isso também ocorreu com outros representantes e em outros países, repercutindo entre a população.

No Brasil, Eduardo Bolsonaro, filho do então presidente Bolsonaro, alinhado ao discurso de Trump, chamou o coronavírus de vírus chinês e disse que o país asiático era responsável pela pandemia<sup>50 51</sup>. Com isso,

46. “El Responsable de Vacunar a los Venezolanos es Maduro’: Vocera de Migrantes en Colombia”, *Semana*, 22 dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/d78ssspj>, acesso em: 31 jul. 2023.

47. Jean-Pierre Filiu, “Mieux vaut être colon et israélien pour être vacciné en Palestine”, *Le Monde*, 31 jan. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/262xhezv>, acesso em: 31 jul. 2023.

48. Akram al-Waara, “Covid-19 : les hôpitaux de Cisjordanie submergés tandis qu’Israël jette le surplus de vaccins”, *Middle East Eye: édition française*, 19 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3k99jhxx>, acesso em: 31 jul. 2023.

49. Tendayi Achiume em “Entretien: Au temps du coronavirus, les ‘entrepreneurs de l’intolérance’ sont à la manœuvre”, *ONU Info*, 16 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/h85ujfff>, acesso em: 31 jul. 2023.

50. “Em Carta, Brasil Apela à China por Mais Vacinas”, *Deutsche Welle*, 10 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mr378my2>, acesso em: 31 jul. 2023.

51. Erick Mota, “Faixas contra Embaixador da China São Colocadas em Frente à Embaixada”,

um homem colocou duas faixas em frente à embaixada chinesa no Brasil com mensagens ofensivas contra o embaixador, um episódio menosprezado pelo presidente Bolsonaro<sup>52</sup>. Além disso, Eduardo acusou o Partido Comunista Chinês de espionagem cibernética, entre outras declarações infundadas e preconceituosas que foram endossadas ou produzidas pelo próprio presidente e por seus ministros das Relações Exteriores e da Educação, respectivamente, Ernesto Araújo e Abraham Weintraub<sup>53</sup>. Bolsonaro também fez outras críticas públicas à China, como ao desdenhar da vacina contra o coronavírus desenvolvida pelos laboratórios do país<sup>54</sup>. Trata-se da CoronaVac, cuja fórmula foi desenvolvida na China, vacina resultante de uma parceria do Instituto Butantã, de São Paulo, com a farmacêutica chinesa Sinovac Biotech; foi o primeiro imunizante contra a covid-19 produzido no Brasil.

Essas declarações poderiam prejudicar a diplomacia entre os dois países. Deve-se atentar que a China é o principal parceiro comercial do Brasil há uma década<sup>55</sup>. Mesmo a saúde dos brasileiros depende da tecnologia chinesa, por meio de alguns vínculos, diretos ou indiretos, como a importação de insumos farmacêuticos ativos (IFAs) para diversos tratamentos; a importação de matérias-primas para boa parte dos princípios ativos produzidos no Brasil; os insumos chineses utilizados em remédios prontos importados de outros países (como Estados Unidos e Alemanha); ou as indústrias de países, como a Suécia, que terceirizam a produção de medicamentos para suas fábricas na China, incluindo medicamentos posteriormente importados pelo Brasil<sup>56</sup>. Quem se recusou a receber a CoronaVac

*Congresso em Foco*, 20 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/zpj7wtyk>, acesso em: 31 jul. 2023.

52. *Idem*.

53. Isabela Cruz, *op. cit.*, 21 mar. 2021; “Em Carta, Brasil Apela à China por Mais Vacinas”, *op. cit.*, 10 mar. 2021..

54. Isabela Cruz, *op. cit.*, 21 mar. 2021; Erick Mota, *op. cit.*, 20 mar. 2020.

55. Erick Mota, *op. cit.*, 20 mar. 2020.

56. Leticia Mori, “As Importações Que Mostram como Saúde do Brasileiro já Depende da China”, *BBC News Brasil*, 10 dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4au6acfp>, acesso em: 31 jul. 2023.

provavelmente já tomou medicamentos produzidos com insumos chineses, pois são muito comuns em todo o mundo<sup>57</sup>.

Depois que o governo Bolsonaro disse que nunca compraria a *vacina chinesa* contra o coronavírus, vendo a necessidade de continuar a campanha de vacinação no Brasil, Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados, e Antônio Elcio Franco Filho, secretário executivo do Ministério da Saúde, ambos aliados de Bolsonaro, por meio de cartas enviadas a Yang Wanming, o mesmo embaixador que o presidente havia, por duas vezes, tentado substituir, clamaram a Pequim por mais insumos para a continuidade da fabricação da CoronaVac no Brasil, bem como o fornecimento de outra vacina, a BBIBP-CorV (da estatal chinesa Sinopharm)<sup>58</sup>. O pedido veio em meio ao recrudescimento da pandemia no Brasil, com seguidos recordes de mortes e críticas quanto à lenta campanha de imunização<sup>59</sup>. No período, as duas únicas vacinas em uso no Brasil eram a CoronaVac e a Oxford-AstraZeneca, produzida localmente pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no Rio de Janeiro. Enquanto isso, a Comirnaty, vacina desenvolvida pela estadunidense Pfizer e pela alemã BioNTech, única no período com registro definitivo na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), permanecia em negociação, após ter ofertas recusadas pelo governo federal desde o ano anterior<sup>60</sup>.

Como se nota, o Brasil é dependente da China tanto em termos econômicos e tecnológicos quanto em termos de saúde<sup>61</sup>. No que se refere à pandemia, além do interesse pelas vacinas produzidas na China e da necessidade de continuidade na produção da CoronaVac, o Brasil dependia de insumos importados do país para produzir a vacina Oxford-AstraZeneca<sup>62</sup>. Esse cenário reflete as conexões entre os povos, evidenciando que um país

57. *Idem* (citando Nelson Mussolini).

58. “Em Carta, Brasil Apela à China por Mais Vacinas”, *op. cit.*, 10 mar. 2021.

59. *Idem*.

60. *Idem*.

61. Nicolas Baverez, *op. cit.*, 15 abr. 2021.

62. “Em Carta, Brasil Apela à China por Mais Vacinas”, *op. cit.*, 10 mar. 2021.

frequentemente precisa de outro, o que reforça, na prática, a importância da transformação de conflitos<sup>63</sup>.

Além do distanciamento da percepção da realidade e da evidente inconsistência de comentários preconceituosos, é necessário citar a desumanidade dos argumentos, fator que contribui para interesses perigosos. Esses casos de discriminação contra a China e os chineses são a manifestação de grupos que tentam capitalizar a xenofobia e o racismo, o que faz parte de um projeto político mais amplo para consolidar o poder segundo linhas raciais e étnicas<sup>64</sup>. São declarações que, vindas dos mais altos níveis de responsabilidade política, sinalizam como a sociedade aceita a estigmatização de regiões específicas, grupos específicos e pessoas que vêm dessas regiões, *permitindo* aos indivíduos agirem de uma forma que, em outra condição, considerariam inaceitável<sup>65</sup>.

Em diferentes partes do mundo, pessoas de origem asiática, ou com essas características físicas, experimentaram um aumento nos ataques verbais, humilhações e outras atitudes discriminatórias<sup>66</sup>. Na onda de comentários violentos e ataques gratuitos, o racismo e a intolerância cotidiana foram exacerbados pelo vírus<sup>67</sup>. Ao caminharem pelas ruas e serem vistas como asiáticas, pessoas chegaram a sofrer ataques verbais e estigmatização social, recebendo olhares e atitudes que mostravam que algo racializado estava acontecendo<sup>68</sup>. Houve relatos de pessoas percebidas como asiáticas sendo detidas e interrogadas seletivamente em aeroportos de vários países por questões relacionadas à covid-19 ou para testes, com base em sua aparência, em uma época em que a Europa já havia se estabelecido como o epicentro da pandemia<sup>69</sup>.

63. André Aparecido Medeiros, *op. cit.*, 2021.

64. Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

65. *Idem.*

66. Pierre Cloix, “Coronavirus et racisme antiasiatique: ‘J’étais tellement choquée de la violence des mots et de cette humiliation’”, *20 minutes*, 29 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ycks55j5>, acesso em: 31 jul. 2023.

67. *Idem.* Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

68. Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

69. *Idem.*

Indivíduos e grupos foram submetidos a racismo e xenofobia por serem de determinada etnia, raça ou origem nacional ou porque se presumia que fossem, tais como os casos de vietnamitas que foram atacados por terem sido considerados chineses<sup>70</sup>. Nessas situações, não importa o país de procedência da pessoa, pois o raciocínio subjacente é que “chineses, vietnamitas e outros são todos iguais, todos eles têm o coronavírus”<sup>71</sup>. Surgiram casos de pessoas recebendo cuspidas ou sendo espancadas, de outras cujo acesso a bens e serviços foi negado, tal como o direito de alugar apartamentos ou acessar restaurantes, escolas e mesmo assistência médica, porque se presumiu que eram de um grupo étnico ou racial associado com a propagação da doença, o que não possui amparo científico, posto que esses grupos não são mais suscetíveis ao vírus<sup>72</sup>. Vale realçar os custos mentais e emocionais que as pessoas de tais grupos tiveram de suportar, junto com um prejuízo para a sociedade em geral, pois, diante de uma pandemia, o racismo e a xenofobia colocam toda a população em risco; tempo, recursos e esforços são desperdiçados ao utilizar o perfil racial na aplicação de medidas de saúde pública, visto que os vírus não funcionam pelas regras raciais<sup>73</sup>.

Além disso, como precursores na utilização de máscaras no enfrentamento da covid-19, os chineses já assumiam que pessoas saudáveis poderiam usá-la como medida preventiva, o que efetivamente se aplica tanto àqueles que a portam quanto aos que os rodeiam, uma vez que uma pessoa com coronavírus é capaz de transmiti-lo, mesmo sem apresentar sintomas. A prática foi adotada pelos chineses antes da indicação da Organização Mundial da Saúde (oms) e ocorreu entre muitos asiáticos que vivem em outros países, incluindo japoneses, provenientes de uma cultura na qual o uso do acessório já era um hábito comum. Assim, no que diz respeito a essa pandemia, antes que o uso da máscara se tornasse generalizado e obrigatório no Ocidente, devido a seus hábitos culturais e sanitários, mui-

70. *Idem*.

71. Pierre Cloix, *op. cit.*, 29 jan. 2020 (tradução nossa).

72. Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

73. *Idem*.

tos chineses e outros imigrantes asiáticos já a utilizavam, de modo que, em meio à ignorância e à discriminação, foram confundidos com doentes perigosos, chegando a sofrer ataques públicos<sup>74</sup>.

Como consequência do efeito Trump, direcionando o medo e a raiva da covid-19 para os chineses e os supostamente parecidos com chineses, o racismo contra asiáticos ou asiático-americanos cresceu nos Estados Unidos, com uma onda de ataques aterrorizando comunidades<sup>75</sup>. Crimes de ódio desse tipo mais do que dobraram no país, entre março de 2020 e março de 2021, tendo como alvos principais jovens, idosos e mulheres, como o caso que culminou com a morte de oito mulheres em Atlanta, no estado da Geórgia<sup>76</sup>.

Com a pandemia, os ataques xenófobos e racistas não se voltaram apenas a pessoas de origem asiática ou assim lidas. Outras minorias foram atingidas, incluindo africanos, alvos de várias medidas na China, também em resposta à pandemia, expulsos de suas casas em Guangzhou, com passaportes confiscados e banidos de restaurantes; ciganos, mirados em vários países europeus, acusados de espalhar o vírus e submetidos a medidas extremas<sup>77</sup>. Surgiram também discursos de ódio culpando hispânicos pela propagação do vírus<sup>78</sup>.

O aumento da violência policial contra a população negra nos Estados Unidos também deve ser pautado. Ele foi especialmente discutido pela grande mídia em 2020 e – apesar das dificuldades impostas pela pandemia – foi tema de protestos massivos nas ruas após o assassinato do afro-americano George Floyd, em 25 de maio daquele ano. Abrange uma espécie de truculência e letalidade também flagrante no Brasil, incluindo casos notificados pela imprensa, como o da mulher negra de 51 anos que, cinco dias após a morte de George Floyd, teve sua cabeça pisoteada por um

74. Pierre Cloix, *op. cit.*, 29 jan. 2020.

75. Clarissa Carvalhaes, “Onda de Ataques a Asiáticos Aterroriza Comunidades nos Estados Unidos”, *CartaCapital*, 25 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/nhhf2vwe>, acesso em: 31 jul. 2023.

76. *Idem*.

77. Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

78. Fernand de Varennes, *op. cit.*, 30 mar. 2020.

policial em plena luz do dia, em São Paulo. Na mesma semana, o caso de um *motoboy* agredido, na mesma cidade, repercutiu nas redes, somando-se aos casos de violência policial. Em seu direcionamento, tal violência, resultado do racismo sistêmico, acarreta mais óbitos no Brasil do que nos Estados Unidos, tendo alcançado, em 2020, recordes em São Paulo e no Rio de Janeiro, envolvendo até mesmo a morte de crianças<sup>79 80</sup>.

É contraintuitivo que, em um momento de tanto risco e incerteza, tenha se estabelecido um alvo tendencioso em certos grupos, com um aumento da intolerância e do preconceito<sup>81</sup>. Evidencia-se que, em emergências, os problemas subjacentes são simplesmente exacerbados, dado que muitos dos grupos visados, pessoalmente e *on-line*, já estavam expostos ao preconceito, sujeitos a intolerância, xenofobia e racismo – como os ciganos, que, independentemente da pandemia, já sofriam com uma longa história de discriminação racial e xenofobia<sup>82</sup>.

Há um estereótipo de refugiados e outros migrantes como portadores de doenças, constituindo imagens de pessoas não brancas, pobres, em movimento; isso mostra que mesmo a categoria de migrantes que pensamos como portadores de doenças é racializada. Assim, o ensinamento da ciência sobre a transmissão de doenças é esquecido, dando lugar a atos discriminatórios contra certos grupos, reforçados pela mídia e por lideranças políticas. Nessa realidade, cabe evocar a importância da educação: para afastar a discriminação; para fazer que as pessoas realmente sejam vistas como tais; para que os *outros* sejam reconhecidos como seres humanos detentores de pleno direito; e para enfrentar preconceitos, muitas vezes profundamente enraizados<sup>83</sup>.

79. Solange Calmon, “Violência Policial contra Negros nos Estados Unidos é Destaque de Segunda Reportagem Especial”, *TV Senado*, 17 nov. 2020 (vídeo, 4 min), disponível em: <https://tinyurl.com/ywnatt7k>, acesso em: 31 jul. 2023.

80. Sarah Cozzolino, “Violência Policial contra População Negra Está ‘Naturalizada’ no Brasil”, *RFI, Rádio França Internacional*, 20 jul. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/5n76sfzp>, acesso em: 31 jul. 2023.

81. Tendayi Achiume, *op. cit.*, 16 abr. 2020.

82. *Idem.*

83. *Idem.*

No processo de discriminação, entende-se que as forças que se beneficiam da intolerância esperam que tudo o que seja visto sejam as histórias negativas, porém, assim como as pessoas são capazes de cometer atos de intolerância, são também capazes de praticar atos de bondade, como se vê em histórias de generosidade<sup>84</sup>. Investir na antidiscriminação e promover a igualdade, mesmo fora do contexto de uma emergência, é uma das formas de garantir que esse tipo de xenofobia e racismo não volte a acontecer.

De modo similar, atos discriminatórios ou xenófobos demonstram a necessidade de os Estados insistirem urgentemente na proteção dos direitos humanos de todos, especialmente dos mais vulneráveis e marginalizados, como os povos indígenas e migrantes, por vezes sem acesso àquilo que foi indiscutivelmente a mensagem de saúde pública mais importante em gerações<sup>85</sup>. Aplicando princípios de boa governança, as estratégias de enfrentamento à crise devem buscar uma estreita colaboração internacional, com atenção ao papel dos Estados e de todos os indivíduos na salvaguarda dos direitos humanos das minorias, para informá-las, assisti-las e protegê-las, inclusive fornecendo cuidados essenciais de saúde pública, facilitando a proteção contra a violência física e o discurso de ódio e tomando medidas para resistir ao aumento da retórica discriminatória e odiosa contra minorias, incluindo as mídias sociais<sup>86</sup>.

## Conclusões

A covid-19 interagiu com condições preexistentes, tendo sido a sua evolução como pandemia e os seus danos impulsionados por fatores políticos, econômicos e sociais mais amplos. A atuação de líderes políticos no período ultrapassou a lógica da segurança sanitária, envolvendo também relações de poder no trato à diversidade.

84. *Idem*.

85. Fernand de Varennes, *op. cit.*, 30 mar. 2020.

86. *Cf. Idem*.

Com base na contribuição de diversos autores, é possível inferir uma significativa relação entre governança global e tratamento étnico. A experiência da reação de distintas pessoas, incluindo representantes de certos países ou regiões, diante da crise global criada ou agravada pela pandemia aponta para um ataque a certos grupos étnicos. São fatores amparados por discriminações prévias à pandemia, unidas a discursos necropolíticos atualizados que não levaram em conta os aspectos epidemiológicos da contaminação. Envolvendo um desrespeito à dignidade humana, no usufruto de seu direito, além do prejuízo social, tais práticas discriminatórias também interferiram no enfrentamento à pandemia, desviando o foco e gerando novos agravantes.

A pandemia encontrou economias fragilizadas e lideranças despreparadas e repercutiu em políticas incondizentes com as necessidades do período. A crise da globalização desencadeou uma crise de governança global, envolvendo o diálogo entre nações e povos e influenciando negativamente o trato à diversidade. A inadequada atenção às necessidades humanas também é percebida nas omissões de representantes políticos ou em suas declarações e ações despreocupadas com as necessidades sociais, sobretudo dos grupos vulnerabilizados, o que constitui uma prática necropolítica masculina dominante, fator que contrasta com enfoques solidários necessários.

A governança global é um tema muito importante no campo dos estudos para a paz, tendo em vista um olhar para as particularidades dos diferentes povos e grupos sociais e as conexões existentes entre as necessidades humanas. Nesse sentido, é essencial que a prática necropolítica masculina dominante seja atacada e perca força, abrindo espaços para modelos femininos ou masculinos não dominantes que prezem pela vida digna, incluindo um olhar empático que considere o atendimento das necessidades singulares. A discriminação étnico-racial e as opressões humanas relacionadas devem ser combatidas, sendo, para isso, essencial que não sejam representadas ou apoiadas por lideranças públicas, devendo os representantes promoverem a saúde global e os demais direitos humanos.

Em emergências sanitárias como a covid-19, as necessidades de saúde trazem consigo as demandas de sustentabilidade econômica e de respeito

à dignidade humana. Espera-se, em uma perspectiva intercultural, interétnica e aliada aos enfoques feministas interseccionais, que as necessidades dos diversos grupos de/em um país sejam consideradas, o que deve incluir antigos e novos imigrantes, visitantes e distintos grupos étnicos e raciais. Em seu olhar sobre a sociedade, lideranças devem promover a convivência social horizontal e a atenção pública e privada integradoras, possibilitando acesso a recursos e serviços livre de preconceitos, discriminações negativas e violências, visando, assim, à cooperação, à inclusão, ao desenvolvimento social e à paz.

# Gênero e feminismo teórico nas relações internacionais: pontes e diálogos para uma nova governança global e a perspectiva de uma mulher refugiada<sup>1</sup>

KARL ALBERT DINIZ DE SOUZA<sup>2</sup>

## Preâmbulo

O objetivo deste artigo é analisar a complexidade enfrentada para implantação da nova governança global (GG) no marco de ações alinhadas com o Global Women Leaders Voices for Change and Inclusion (GWL Voices) em esferas subnacionais. Nesse sentido, pretende-se estabelecer uma nova GG baseada em uma óptica feminista na perspectiva de uma mulher preta

1. Este artigo é dedicado a Hortense Mbuyi Mwanza e a Araminta de Azevedo Mercadante (*in memoriam*). Mwanza é uma refugiada congoleza, líder ativista dos direitos das refugiadas na cidade de São Paulo (SP), presidente do Conselho Municipal de Imigrantes (2021-2023) e referência na luta pela superação das lacunas jurídicas de proteção à mulher refugiada. Mercadante foi uma das primeiras intelectuais no Brasil a defender a necessidade de uma perspectiva feminista sobre a governança global. Como professora do Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), onde se aposentou em 2006, foi a maior especialista brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo *avant-garde* em diversos temas de relações internacionais e direito internacional.
2. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL/Diversitas) da Universidade de São Paulo (USP); graduado em direito e história pela USP; professor universitário de direito internacional e direitos humanos; pesquisador sobre diversidade e pessoas em situação de refúgio; ativista social da área de direitos humanos, oferecendo assistência jurídica, orientação migratória e orientação e capacitação de pessoas em situação de vulnerabilidade social (pessoas em situação de refúgio, pessoas com necessidades especiais, comunidade LGBTQIA+ e moradores em situação de rua). Coordenador de projetos direcionados a grupos de afirmação da cidadania (tais como mulheres, crianças, afrodescendentes e pessoas em situação de refúgio) com o objetivo de implementar ações de investimento social e orientadas para o empreendedorismo social. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1611-3312>.

refugiada. Ao analisar a sua atuação como líder junto ao Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) de São Paulo, temos como fundamento teórico o *male-state mansplaining* e o *male-state manerrupting*<sup>3</sup>.

Descrevemos aqui o exercício real diário dessa liderança feminista e analisamos os desafios e as limitações da sua atuação junto à presidência do CMI, sob um dos temas mais importantes da GG: representação e atuação das mulheres migrantes diante dos deslocamentos internacionais forçados. Os resultados foram obtidos da revisão bibliográfica sobre as características de gênero e feminismo teórico no contexto das relações internacionais e da GG e foram pontuados pelas dificuldades da sua trajetória sob o marco teórico do GWL Voices.

A metodologia usada foi a de um “intelectual de retaguarda”<sup>4</sup>, nos termos de Boaventura de Souza Santos, ao analisar as atas do CMI (2021-2023) e os registros de diários de campo das palestras proferidas por Hortense Mbuyi Mwanza, com o intuito de identificar os caminhos reais e materiais para a “libertação da opressão e da dominação colonial e pós-colonial. Embora o passado seja o dos vencedores, existe um passado-presente, o daqueles para quem a luta continua e para os quais existem ainda muitas possibilidades de resistência”<sup>5</sup>.

3. O *manerrupting* é a interrupção desnecessária, enquanto o *mansplaining* (neologismo de “homem” e “explicação”, em inglês) ocorre quando o homem tenta explicar o óbvio para uma mulher, considerando que ela não saiba o que está dizendo. A explicação pode ocorrer até mesmo quando o assunto já é do domínio dela. O *male-state mansplaining* e o *male-state manerrupting* é o silenciamento praticado pelos homens representantes do poder público na condução das ações de controle do Estado masculinizado sobre as falas das mulheres em assuntos da governança global.
4. “Me ensinaram que eu não podia ser nunca um intelectual de vanguarda: costume dizer que sou um intelectual de retaguarda. Eu vou com os movimentos, procuro acompanhá-los, entendê-los, registrar a sua trajetória, colocando meus conhecimentos a serviço dos movimentos sociais.” Entrevista concedida pelo sociólogo português Boaventura de Souza Santos, durante o lançamento, no Brasil, do seu livro *Descolonizar: Abrindo a História do Presente*, em 6 de dezembro de 2022. Cf. Juliana Domingos de Lima, “Portugal Só Pensa no Brasil para Tirar Vantagem, Diz Sociólogo Português”, *Ecoa UOL*, 6 dez. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/P9jff3nu>, acesso em: 31 jul. 2023.
5. Boaventura de Souza Santos, *Descolonizar: Abrindo a História do Presente*, Belo Horizonte/São Paulo, Autêntica/Boitempo, 2022, p. 38.

Também foram utilizados os registros das palestras e das entrevistas concedidas por Susana Malcorra, no marco temporal dos trabalhos da Cátedra José Bonifácio 2022-2023, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP): Oportunidades para una Nueva Gobernanza Global: Consideraciones desde una Perspectiva Feminista. Nesse contexto, foi efetuada uma revisão bibliográfica sobre as discussões de gênero nas relações internacionais, analisando a teoria feminista das relações internacionais enquanto ideologia, metodologia e categoria de discurso. Por fim, foi registrada a perspectiva de uma mulher preta refugiada sobre *mansplaining* e *maninterrupting*, consolidando-se o conceito de *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting*.

## Introdução

O século XXI traz novos desafios e obriga a sociedade internacional a repensar o seu papel. Atualmente, as relações internacionais se desenvolvem em um mundo transformado pelas revoluções tecnológicas, pelo empoderamento de grupos excluídos, pelas políticas de afirmação de cidadania e pela atuação de novos atores, como empresas privadas, organizações não governamentais (ONGs) e governos subnacionais.

Nota-se que os novos temas, tais como diversidade, participação feminina, racismo e políticas afirmativas na GG, tornaram-se mais frequentes no campo das relações internacionais a partir do final do século XX. Sendo que os marcos temporais mais evidentes foram as conferências mundiais realizadas a partir da década de 1990 – como a World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, realizada em Durban, África do Sul, em 2001 – e o estabelecimento da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, Estados Unidos, em 2015. Nesse contexto, para realizar uma perspectiva feminista para uma nova GG, é fundamental vincular as perspectivas de gênero e de raça, para não corrermos o risco de efetuar uma análise feminista eurocêntrica.

Em uma configuração de uma nova GG também é necessário vincular o surgimento de novos atores sob a perspectiva de atuação subnacional. Para tanto, deve-se compreender os espaços urbanos como locais privilegiados dos fluxos internacionais de atores e processos diversificados, bem como palco dos deslocamentos internacionais forçados. Somente assim é possível avaliar criticamente as experiências internacionais por meio da elaboração de políticas subnacionais e do papel das mulheres nesse contexto.

Segundo Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo, para conceituar a inclusão de imigrantes e refugiados de forma não eurocêntrica, é fundamental incorporar situações que são apresentadas, muitas vezes, em lados opostos, comparando-se o que acontece além da política nacional: “o foco na escala urbana tem atraído atenção dos atuais debates sobre migração na medida de trazer um potencial libertador e transformador ao pontuar o governo subnacional *vis-à-vis* com o Estado nacional hegemônico”<sup>6</sup>.

Terra Friedrich Budini também demonstra que as questões de GG precisam ter um estreito olhar com aquilo que ocorre na esfera subnacional. Desse modo, é preciso estabelecer diálogos entre as várias perspectivas e mapear as discussões, tanto no que se refere a atores e processos diretamente envolvidos na ação política transnacional quanto no apontamento de sua inserção no debate teórico sobre: 1. as transposições de fronteiras, 2. as rearticulações das relações entre o *locus* nacional e o *locus* internacional, e 3. a ideia de constituição de um campo político global, com a devida participação feminina<sup>7</sup>.

Kathleen de Almeida Barreti estabelece uma relação entre a perspectiva subnacional e feminista e os estudos de migração global. Segundo ela, em meados da década de 1980, surgem os primeiros estudos acadêmicos sobre

6. Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo, *Decolonizing Migration Studies: The Case of Hospitality, Sanctuary, and Solidarity*, Toronto, Toronto Metropolitan Centre for Immigration and Settlement (TMCIIS)/Cerc in Migration and Integration, mar. 2023, p. 1 (Working Paper n. 2023/03) (tradução nossa).
7. Terra Friedrich Budini, *Reflexões sobre a Ideia de “Sociedade Civil Global” e a Ação Política Não Estatal Além das Fronteiras*, dissertação de mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010, p. 104.

refúgio e a sua intersecção com a temática de gênero. As críticas iniciais enfatizavam que existia, dentro da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, certa neutralidade de gênero. Essa neutralidade tinha como consequência uma invisibilização das razões pelas quais as mulheres buscavam o refúgio, e isso as colocava em um “limbo jurídico” que necessita ser revisto no contexto do século XXI. Para a autora, a questão de gênero é uma dimensão-chave ao refúgio e à forma de demonstrar a diferença da experiência de homens e de mulheres, e é uma maneira de abrir o recorte para os relatos das situações vivenciadas na escala local, uma vez que mulheres e homens têm relações diferentes com o Estado e com a esfera pública nas experiências de refúgio, sendo que “o conceito de refugiado está longe de ser um conceito neutro: na realidade, é um conceito especificamente político”<sup>8</sup>.

Observa-se que na sociedade internacional a GG enfrenta uma transformação na qual o espaço, originariamente concebido para atuação exclusiva de Estados soberanos, passa por mudanças nas quais precisam ser considerados os atores governamentais subnacionais e os indivíduos sob a perspectiva de gênero. É nesse contexto que pretendemos avaliar a perspectiva de uma mulher preta refugiada sobre *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting*, na sua atuação junto ao CMI.

## **Gênero e feminismo teórico no contexto das relações internacionais e da governança global**

Nos últimos anos ocorreram debates teóricos entre autores e autoras da área de relações internacionais, entre racionalistas (realistas, neorrealistas e institucionalistas neoliberais) e partidários de epistemologias interpretativistas (pós-modernos e pós-estruturalistas, teóricos críticos no sentido da Escola de Frankfurt e teóricas feministas) sobre a natureza da realidade

8. Kathleen de Almeida Barretti, *O Instituto do Refúgio e Suas Assimetrias: Um Estudo sobre a Perseguição Relacionada ao Gênero*, dissertação de mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022, p. 47.

internacional. Gradativamente, o debate passou a contemplar argumentos da abordagem construtivista para a compreensão e a explicação da construção social da realidade internacional.

O papel ocupado pela mulher na GG nunca teve tanto destaque. Apesar do cenário complexo e desigual, as mulheres lutam para ampliar o seu espaço. Entretanto, autoras feministas defendem que o crescimento feminino na formulação da GG não pode ser medido apenas com base em números, mas precisa de uma avaliação qualitativa. Há a real necessidade de efetuar mudanças qualitativas em relação a gênero, viabilizando-se que o papel ocupado por mulheres seja mais expressivo. As produções teóricas feministas adotam a argumentação de que a presença feminina nesse universo só tem a contribuir em termos de qualidade e na estruturação de novos paradigmas no cotidiano da GG.

Segundo Malcorra, o feminismo é uma doutrina favorável à mulher, concebendo-a com direitos e capacidades que antes eram exclusividades masculinas. Sendo que o feminismo é o oposto de machismo, uma vez que o machismo é uma ideologia de inferioridade, e o feminismo é pautado na teoria da igualdade. Para a autora:

Feminismo não é só equivalência de mulher. Existem homens com uma agenda feminista. Não se trata de uma luta de homens contra mulheres, nem um jogo de soma zero, onde se ganham as mulheres, necessariamente, perdem os homens. As mulheres têm formas distintas de ler a realidade e de propor soluções para problemas da realidade. Para solucionar os desafios que a sociedade enfrenta hoje, o Feminismo oferece uma visão crítica sobre o atual sistema, para propor outro paradigma<sup>9</sup>.

Para entender o processo de aumento da presença das mulheres em posições de poder, identificando a importância de compreender a inserção das questões de gênero nas relações internacionais, na dimensão da GG e nas política públicas, muitos contextos precisam ser esclarecidos. Com ba-

9. Susana Malcorra, em Canal usp, *Uma Visão Global do Ponto de Vista Feminino | Diálogos na usp*, 13 abr. 2023 (72 min) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/3kv55r66>, acesso em: 31 jul. 2023.

se nisso, pode-se relacionar essa realidade com a perspectiva de uma mulher preta refugiada que sofre *mansplaining* e *maninterrupting*, demonstrando também a existência de *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting*, ao exercer ações de liderança em GG.

Malcorra entende que no contexto das relações internacionais o termo “gênero” está mais atrelado às práticas de inclusão social e respeito ao direito das mulheres do que dos homens, embora gênero não seja sinônimo de feminismo. Para a autora, a proximidade entre feminismo e gênero deve-se ao fato de que a sociedade internacional foi estruturada sob o ponto de vista do homem, excluindo as mulheres de qualquer posição política ou influência, no que diz respeito ao rumo dos Estados. Para ela: “as bases sobre as quais se estrutura a sociedade internacional (poder, honra, guerra, soberania, independência) acabam vinculadas às características estereotipadas como sendo típicas dos homens”<sup>10</sup>.

Mariana Colotta afirma que, segundo as teorias feministas, o conceito de realismo político dominante após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) percebia de forma incompleta a política internacional diante de uma realidade que é múltipla e que suscita termos como “poder”, “guerra”, “dissuasão”, “ameaça”, que são tradicionalmente masculinos. Todavia, na visão da política internacional outros conceitos também devem ser considerados, “como ‘cooperação’ e ‘conflito’, ‘moralidade’ e ‘realismo político’, e os esforços por justiça e ordem, que incorporariam a multidimensionalidade ao pensamento”<sup>11</sup>.

Nos últimos anos do século xx e nas duas décadas iniciais do xxi, os temas mais recorrentes da literatura das relações internacionais são a discussão e o avanço de projetos de reforma dos principais regimes e insti-

10. Susana Malcorra, Oportunidades para una Nueva Gobernanza Global: Consideraciones desde una Perspectiva Feminista, São Paulo, 12 abr. 2023 (tradução nossa). Palestra proferida durante a abertura presencial dos trabalhos da Cátedra José Bonifácio 2022-2023, no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-SP).
11. Mariana Colotta, “Diplomacia Argentina, Mujeres y Liderazgo”, em Mariana Colotta e Julio Lascano y Vedia (orgs.), *Contrapuntos para Comprender las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Teseo, 2020, pp. 185-210, p. 188 (tradução nossa).

tuições internacionais com o propósito de readequá-los à complexidade da política mundial contemporânea.

A sociedade internacional precisa atender as relações sociais que se configuram em um emaranhado de novos atores e personagens que pleiteiam seus direitos diante do Estado. Da mesma forma, dilemas enfrentados a partir da globalização econômica e as correlatas contradições do capitalismo, a complexificação das relações internacionais e culturais globais, bem como a ambivalente influência das mídias sobre os processos de disseminação da informação sobre a sociedade mundializada, produziram novas questões e debates.

Cada vez mais nota-se o estabelecimento de paradigmas emergentes que questionavam situações aparentemente consolidadas no período da Guerra Fria não encontrando mais eco. A sociedade internacional repensa o seu projeto de atuação e de governança global apoiada em novos embates surgidos nos temas transnacionais, como os direitos humanos, o meio ambiente, as migrações internacionais, o terrorismo e o fortalecimento das ações de grupos excluídos de boa parte do poder mundial, que consolidam suas atuações e influência na esfera local, regional e mundial.

Um desses temas é a atuação das mulheres e a mudança no paradigma de condução da governança global. Uma das questões centrais da atual conjuntura depende do comportamento e dos interesses internacionais das mulheres, gerando a discussão e o avanço de projetos de reforma dos principais regimes e instituições internacionais com o propósito de readequá-los ao novo contexto.

Para Karin Aggestam e Annika Bergman-Rosamond<sup>12</sup> foi estabelecido na Suécia, em 2015, o primeiro autodefinido governo feminista do mundo, com uma proposta de implantar a prática de uma política internacional feminista. Nesse contexto, as autoras relatam que muitos foram os desafios enfrentados. Essa nova política externa tem como metas e parâmetros sondar o conteúdo normativo da política externa feminista na teoria e na

12. Karin Aggestam e Annika Bergman-Rosamond, “Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, n. 3, pp. 323-334, 2016.

prática; identificar uma série de desafios potenciais e dilemas éticos que são prejudiciais para políticas globais sensíveis ao gênero; e, por fim, promover uma agenda de pesquisa que possa aprofundar as noções normativas e éticas de uma governança global feminista (GGF).

Aqueles que querem entender as modificações ocorridas na condução da GG e os tipos de participação das mulheres precisarão identificar, nos diversos contextos, traços de continuidade (semelhanças) e de mudança (diferenças) em um novo contexto internacional. Pesquisadoras feministas defendem que é necessário relatar o percurso e o local da fala, deixando clara a escolha do recorte, que nem sempre reflete as posições dos sujeitos em contrastes de privilégios e disputas políticas, e os indicadores que revelam as relações de poder. Para Ana Alice Alcântara Costa e Cecília Maria Bacellar Sardenberg<sup>13</sup>, a academia foi constituída como um espaço normativo voltado às populações de elite, na qual a definição de ciência se estabeleceu com base em uma visão eurocêntrica do *éthos* masculino, branco e heterossexual.

A atuação efetiva das mulheres e a disseminação do diálogo feminista no mundo acadêmico representou o questionamento desses pressupostos científicos. O início dessa militância viabilizou a mudança de padrões e de normas de conduta que instituem uma prática feminista (fusão entre posições ativistas e preocupações teóricas) que foi fundamental na abertura de espaço político e metodológico para estudos de gênero vinculados com o tema de GG.

As autoras do feminismo teórico na GG defendem a clássica tese de que nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma como a mulher assume seu papel no seio da sociedade internacional. Elas entendem que é fundamental a diferenciação entre sexo e gênero. Sendo que o primeiro é um fator biológico, ligado à constituição físico-química do corpo humano, e o segundo é construído pela sociedade; ou seja, ser homem ou ser mulher não é um dado natural, mas algo performático e

13. Ana Alice Alcântara Costa e Cecília Maria Bacellar Sardenberg, “Teoria e Práxis Feministas na Academia: Os Núcleos de Estudos sobre a Mulher nas Universidades Brasileiras”, *Revista Estudos Feministas*, n. especial, pp. 387-400, 1994.

social ao longo da história (cada cultura criou os padrões de ação e comportamento de determinado gênero).

Sobre a perspectiva de determinismo biológico, Colotta denuncia que historicamente o lugar de autoridade foi um espaço legítimo ocupado pelos homens. Para a autora, esse processo de naturalização, que deslocou as mulheres do mundo público, remonta ao mundo grego e seus pensadores. Aristóteles, por exemplo, apontava que havia uma dicotomia na alma, dada por seu duplo aspecto, racional e emocional, e que era o aspecto racional que deveria prevalecer sobre o segundo, “sendo que isso não acontecia com as mulheres, que, à custa de sua excessiva emotividade, não conseguiam raciocinar e, portanto, assumir funções de responsabilidade pública”<sup>14</sup>.

Para Peter K. Hatemi e Rose McDermott<sup>15</sup>, grande parte da análise da GG depende de fatores sociais e ambientais ou de evidências individuais. Na tentativa de abordar essa questão sobre gênero, o autor acredita que é mais eficaz substituir uma investigação centrada em atores do Estado por outra focada na variação comportamental e individual, responsável pela combinação de diferenças sociais, culturais, ambientais, psicológicas e biológicas.

O feminismo teórico na GG defende a tese da singularidade do atual momento crucial da “irresistível ascensão da mulher”, com suas vozes sendo ouvidas por toda parte e gerando influências significativas. Para essas autoras, a presença feminina faz-se visível em lugares antes a elas interditados, principalmente em relação à estruturação de ações estratégicas de GG. As defensoras do feminismo teórico na política exterior relatam que, extrapolando as discussões teóricas, no plano das práticas, os distanciamentos existentes entre o masculino e o feminino ainda prevalecem com a reprodução de um olhar masculino sobre a política internacional e a necessidade da demonstração de força e “virilidade” no exercício da GG.

14. Mariana Colotta, *op. cit.*, 2020, p. 187 (tradução nossa).

15. Peter K. Hatemi e Rose McDermott, “A Neurobiological Approach to Foreign Policy Analysis: Identifying Individual Differences in Political Violence”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, n. 2, pp. 111-129, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/mpnyban7>, acesso em: 31 jul. 2023.

A ONU Mulheres<sup>16</sup> defende a institucionalização da presença feminina no aparelho de Estado, com a criação e o fortalecimento dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres em nível nacional e subnacional, e impulsiona de forma significativa as pautas das mulheres no mundo democrático. A representante do escritório da ONU Mulheres no Brasil, Anastasia Divinskaya, defende a tese de que a relação entre o feminismo e a esfera subnacional deve estar pautada em ações das lideranças com mecanismos capazes de propiciar condições para assumir a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do progresso das mulheres, “dotados de recursos humanos e financeiros adequados que lhes permitam garantir a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, na legislação e na estrutura do Estado”<sup>17</sup>.

O feminismo teórico na GG, ao analisar a guerra e a paz na sociedade internacional contemporânea, demonstra que as ações inerentes a esses temas não são, de forma alguma, neutras em relação a gênero. Pelo contrário, são múltiplas as consequências sobre as mulheres, que vão desde distintos atos públicos de apoio ou repúdio aos combates em curso até a perda de seus filhos e companheiros e, sobretudo, incluindo os estupros ocorridos nas zonas em conflito como formas de demonstração da virilidade e do poder do vencedor sobre as mulheres.

A ação masculina do estupro não é prática do passado distante e é recorrente nas guerras modernas como efeito secundário e instrumento de política. Karen Brounéus<sup>18</sup> demonstra que há diferentes tipos e diferentes níveis de trauma que mulheres e homens experimentam na guerra: mais homens são mortos e mais mulheres são submetidas à violência sexual. À

16. Entidade das Nações Unidas destinada a promover o empoderamento de mulheres e a igualdade de gênero. A ONU Mulheres (UN Women) foi criada em 2010 e iniciou suas operações em 2011; sua primeira gestora foi uma mulher latino-americana, Michelle Bachelet, ex-presidente do Chile.
17. Anastasia Divinskaya, em palestra do projeto Patak Maymu: Autonomia e Participação das Mulheres Indígenas da Amazônia e do Cerrado na Defesa dos Seus Direitos, iniciativa da Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese), em Brasília (DF), 28 abr. 2023.
18. Karen Brounéus, “The Women and Peace Hypothesis in Peacebuilding Settings: Attitudes of Women in the Wake of the Rwandan Genocide”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 40, n. 1, pp. 125-151, 2014.

medida que mais mulheres sobrevivem às atrocidades da guerra, elas podem carregar um fardo mais pesado de memórias relacionadas à guerra em seus corpos e mentes. Além disso, níveis mais altos de abuso contra mulheres em conflitos e pós-conflitos exigem uma nova abordagem teórica sobre o tema.

Historicamente, os processos relativos à política externa de vários países têm sido caracterizados por práticas que reforçam a manutenção da sociedade patriarcal. Nesse contexto, acadêmicas feministas têm pesquisado as relações entre masculinidades e feminilidades com feminismo e com GG. Essas autoras têm como foco de pesquisa o empoderamento e a emancipação de mulheres, buscando a desconstrução de paradigmas que tendem a inviabilizar a ação feminina na condução e decisão da GG. Essa metodologia de trabalho parte do pressuposto de que vivemos em uma sociedade marcada pelas desigualdades nas relações entre homens e mulheres, e a condução das ações de GG masculinizadas pode inviabilizar que as mulheres sejam construtoras das próprias histórias e suas práticas profissionais.

Para Aggestam e Bergman-Rosamond<sup>19</sup>, a política externa feminista da Suécia é um marco conceitual. Sua conduta é focada na definição da agenda internacional e no empreendedorismo normativo, que é orientado por uma estrutura eticamente informada de cosmopolitismo e de direitos humanos. As autoras defendem a substituição da análise consensual de integração de gênero em favor de uma política mais controversa, que busca explicitamente renegociar e desafiar hierarquias de poder e instituições de gênero que, até então, definiam instituições globais e políticas externas e de segurança. Também defendem uma mudança de paradigma que contemple uma reorientação normativa da GG e que seja guiada por uma estrutura eticamente informada com base em amplas normas cosmopolitas de justiça e paz globais.

Viviane Rios Balbino evidencia a permanência de estereótipos ligados a gênero enquanto definições de papéis tradicionalmente relacionados à distinção entre os sexos e que são ainda difundidos socialmente; apesar das transformações sociais ocorridas no século XXI, ainda mantêm o antigo

19. Karin Aggestam e Annika Bergman-Rosamond, *op. cit.*, p. 327, 2016.

paradigma das carreiras diplomáticas no Brasil. Dedicando-se ao tema da governança global e práticas da política externa, a autora demonstra que nas avaliações de desempenho do corpo diplomático brasileiro os critérios são diferentes, de acordo com o sexo: “A avaliação de mulheres diplomatas geralmente aponta para traços de personalidade, ao passo que as avaliações dos diplomatas homens versam sobre os resultados atingidos”<sup>20</sup>.

O aparecimento de novos paradigmas faz que o patriarcado seja questionado em todas as áreas de convivência humana, requerendo novas formas de atuação de homens e mulheres em igualdade de condições, quantitativas e qualitativas, respeitando-se as suas diferenças. Nesse sentido, questiona-se o dualismo que permeia as atuais relações. As autoras feministas apresentam um conjunto de estratégias e de procedimentos que rompem com a lógica de que a atuação na GG só é possível com o homem como fonte da autoridade. Elas propõem que para a criação de novos paradigmas haja a valorização de diversas vozes, sendo que o diálogo deve ser a dinâmica problematizadora na qual todas e todos devem ser igualmente falantes e ouvintes, capazes de contribuir igualmente na dinâmica das negociações e atuações sobre os diferentes temas.

Para as autoras feministas, além de libertadoras, transformadoras e dialógicas, essas práticas devem dar poder às mulheres de forma a permitir atuações e o desenvolvimento de relações interpessoais capazes de viabilizar o exercício efetivo de poder, na esfera nacional e internacional, vinculadas à GG. O empoderamento das mulheres nas relações internacionais deve ultrapassar a dicotomia clássica masculina (protetor e protegido) e materializar-se no aumento de poder e da autonomia, pessoal e coletiva, de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais. Laura J. Shepherd<sup>21</sup> declara que a atuação feminina na GG tem enfrentado “reviravoltas inovadoras” em algumas partes do mundo globalizado, e tem

20. Viviane Rios Balbino, “A Mulher na Carreira Diplomática Brasileira”, em Célia Tolentino, Lídia M. Vianna Possas e Rodrigo Alves Correia (orgs.), *Ideias e Cultura nas Relações Internacionais*, Marília, Editora Oficina Universitária, 2007, pp. 61-73, cf. p. 63.

21. Laura J. Shepherd, “Situating Women, Peace and Security: Theorizing from ‘the Local’”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 22, n. 4, pp. 456-461, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/35k3yync>, acesso em: 31 jul. 2023.

surgido um real clima de mudança quando as mulheres estão à frente de ações de paz e segurança internacional, redefinindo as ideias de empoderamento das bases.

Segundo Balbino<sup>22</sup>, a atuação da mulher na GG pode oferecer grandes e decisivas contribuições, principalmente no que diz respeito a segurança, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento. Segundo a autora, a mulher tem pontos de vista diferentes sobre temas como a guerra, sendo geralmente menos afeita à violência como meio de resolução de conflitos, assim como rejeita o recurso à guerra. Enfatiza que mulheres formuladoras de política nacional, política exterior, política internacional, políticas públicas e GG rompem com a racionalidade e com as tradições tipicamente masculinas, tais como aquelas que justificam punições desumanas, morte ou suicídio em nome da honra.

Para Lídia M. Vianna Possas<sup>23</sup>, é fundamental pensar a atuação feminina no campo da política e das práticas políticas com base em teorias feministas em relações internacionais. Segundo as autoras, as teorias feministas demonstram a existência de discursos “generificados” que têm marginalizado as mulheres no conjunto dos temas de relações internacionais. Defendem que a aparente “neutralidade de gênero” oculta o princípio de que a política internacional é o local “apropriado” para os homens, e essa “neutralidade” é resultado de condicionamentos misóginos, aplicados como barreiras à atuação feminina tanto na elaboração teórica quanto na prática política internacional.

O tratamento oficial sobre a maior participação das mulheres e do feminismo teórico na GG representa um dos assuntos mais discutidos recentemente, bem como reflete a necessidade de reorientar as ações sobre o tema. O tratamento legal sobre o assunto é muito complexo e, ainda hoje, não possui um arcabouço jurídico institucional coerente. Nota-se que na maioria dos casos o assunto é tratado como um tema exclusivo de

22. Viviane Rios Balbino, *op. cit.*, 2007, p. 71.

23. Lídia M. Vianna Possas, “Diplomacia e Gênero”, em Célia Tolentino, Lídia M. Vianna Possas e Rodrigo Alves Correia (orgs.), *Ideias e Cultura nas Relações Internacionais*, Marília, Editora Oficina Universitária, 2007, pp. 57-59, p. 58.

estabelecimento de cotas de acesso. Brounéus<sup>24</sup>, ao analisar a relação de causalidade entre atuação feminina e manutenção da paz, sugere que as mulheres têm atitudes mais pacíficas do que os homens. A autora ressalta que a guerra afeta mulheres e homens de maneiras diferentes, e isso resulta no fato de haver diferentes posturas vinculadas a gênero nas atitudes relacionadas à construção da paz.

De acordo com Vanesa Romina Sola, os grandes movimentos humanos do século XXI levantam muitas questões e poucas respostas. Para ela, inserir a perspectiva de gênero é um tema urgente da GG que responde às novas configurações e aos aumentos dos deslocamentos humanos que ocorrem no cenário de violência estrutural apresentado pelo sistema internacional, “onde as vítimas são identificadas e os perpetradores são confundidos”<sup>25</sup>. Com as alterações no paradigma de GG, algumas novas respostas poderão surgir. Cada vez mais as mulheres atuam em áreas e temas antes de ação predominantemente masculina. Além das mudanças no tratamento jurídico e político oferecido pelos governos, as próprias mulheres estão desenvolvendo ações que modificarão o tratamento das oportunidades nas esferas profissional e política. A grande questão que ainda sobrevive, mesmo com o aumento da atuação das mulheres, é se a sociedade internacional agirá por meio de uma ação ou se sofrerá uma reação diante das mudanças que acontecerão.

O feminismo teórico na GG defende que o atual contexto internacional está marcado pelas novas redes profissionais, pelo ativismo político, pelo fortalecimento das ONGs, pelos movimentos sociais, pelos direitos humanos, pelas questões ambientais e, por fim, pela ação mais presente das políticas de gênero. De qualquer forma, ainda que a atuação das mulheres tenha aumentado, é preciso analisar o que isso representa em números e em continuidade, ou não, de processos inclusivos e participativos. As pro-

24. Karen Brounéus, *op. cit.*, p. 134, 2014.

25. Vanesa Romina Sola, “Crisis Humanitaria Global y Gobernabilidad Migratoria: Cuando los Otros Interrogan, ¿Qué Hace la Política?”, em Tomás Bontempo *et al.*, *Contrapuntos para Comprender las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Un Análisis Crítico de la Política Internacional*, orgs. Mariana Colotta e Julio Ramón Lascano y Vedia, Buenos Aires, Teseo, 2020, pp. 341-370, p. 356 (tradução nossa).

postas e lutas devem ser transformadas em novas práticas, como a ética do cuidado<sup>26</sup>. Com as alterações no paradigma da participação feminina na sociedade global, algumas novas respostas precisam estar presentes na nova realidade.

De certa maneira, esse é um problema que tem a ver com a criação de novas formas de influência e com a natureza da atuação descentralizada dos novos processos da sociedade global. Para buscar respostas sobre o caso concreto sobre uma nova metodologia para atuação nessa área, precisa ser efetuada uma pesquisa de tendência usando métodos qualitativos e quantitativos. De qualquer forma, o que se pretende entender é se uma maior atuação das mulheres na GG (atuação quantitativa e atuação qualitativa) é uma macrotendência (mudanças em grande escala que afetam diferentes segmentos da sociedade internacional) ou uma microtendência (mudanças de prazo mais curto e que atingem uma quantidade menor de segmentos da sociedade globalizada).

A análise sobre a maior participação das mulheres e do feminismo na GG revela uma tendência atual relativa à análise de novas atuações da própria GG. Para tanto, é necessário que os fatos sejam analisados com relações de padrão de constância, padrão linear, padrão exponencial e padrão polinomial. Na verdade, algumas autoras feministas apresentam essa tendência como dois lados da mesma moeda. Para elas, o que antes podia ser visto como uma novidade agora se transformou em uma práxis de atuação das mulheres.

Entretanto, para poder validar a mudança de paradigma, com uma maior participação das mulheres e com a aplicação do feminismo teórico na GG, há a necessidade de aferir o “padrão de constância”, buscando analisar se essa tendência se mantém de maneira constante ao longo de um intervalo de tempo. Da mesma forma, deve ser analisado o “padrão linear” para identificar a existência do aumento durante um longo período.

26. A ética do cuidado em relações internacionais baseia-se em três valores fundamentais: saber cuidar, saber realizar transações em que ambas as partes ganham (ganha-ganha) e saber conversar. O cuidado é o centro desse paradigma e tem uma função dupla: evitar danos futuros e reparar os danos passados.

Sendo que a análise do “padrão exponencial” sobre a maior participação das mulheres e do feminismo na política exterior tem uma importância singular que possa identificar quando ocorre esse aumento e quais as suas características. Por fim, também deve-se analisar o “padrão polinomial”, verificando-se se há flutuação nos dados, observando aumento, estagnação e a possível queda de participação das mulheres, bem como a real influência do feminismo na GG.

Essas preocupações estão ligadas ao fortalecimento de partidos de extrema direita e à ascensão do ultraconservadorismo. Por exemplo, após anos de implementação de diplomacia feminista, desde 2014, Ulf Kristersson, atual primeiro-ministro sueco, encerrou esse movimento. Em 18 de outubro de 2022, o ministro das Relações Exteriores da Suécia, Tobias Billström, declarou que o país extinguiu a política externa feminista, implantada pela ministra das Relações Exteriores Margot Wallstrom, declarando que é contraproducente o rótulo que coloca a igualdade de gênero como foco das relações diplomáticas do país.

### **Questões de gênero na governança global e nas políticas públicas para refugiadas: exercício da governança global por uma mulher preta refugiada e formas de silenciamento de *mansplaining* e *maninterrupting* em sua atuação e liderança**

A institucionalização da presença feminina na GG, com a criação e o fortalecimento dos mecanismos institucionais para o avanço das mulheres no âmbito internacional, nacional e subnacional, impulsiona a necessidade de novas análises sobre o exercício do poder e sobre as práticas machistas de manter o poder por meio de silenciamentos.

Este artigo não é um estudo em forma de denúncia, mas uma análise das práticas sociais e da violência de gênero naturalizadas em uma “cultura do silenciamento institucionalizado” e vivenciadas por uma mulher preta refugiada que sofre *mansplaining* e *maninterrupting*, ao desempenhar uma posição de comando sobre políticas voltadas para imigrantes e refugiados.

Esta análise está inserida no contexto da luta secular contra a sub-representatividade das mulheres na GG e na execução das políticas públicas. Entretanto, não se caracteriza como uma forma de eliminar o que já foi realizado, mas de oferecer um avanço quantitativo e qualitativo em questões tão relevantes. Nesse contexto, as indicações apresentadas por J. Ann Tickner propõem incorporar uma perspectiva feminista à visão masculina – incompleta e parcial – do sistema internacional e, assim, tornar o campo da GG mais acessível às mulheres, a fim de alcançar uma compreensão mais completa do mundo e gerar o que ela chama de “epistemologia feminista das relações internacionais”: “masculinidade e feminilidade se referem a um conjunto de categorias socialmente construídas que variam no tempo e no espaço, e não a determinantes biológicos”<sup>27</sup>. O posicionamento da autora ainda é presente no debate atual, pois não se pretende criar campos de antagonismos, mas fazer que os debates avancem no sentido de esclarecer que a sub-representação feminina na política gera consequências que se refletem em idealização, construção e execução de políticas públicas.

Romina Sola demonstra a necessidade urgente de um debate que relacione a GG com o aumento dos deslocamentos internacionais forçados que ocorrem em um cenário de violência estrutural, no qual as vítimas são na sua maioria mulheres, mas que estão severamente sub-representadas nas esferas de posições de poder, que são responsáveis pelas decisões de políticas voltadas para a população imigrante e refugiada. Para a autora, esse cenário exige uma mudança de paradigma no qual seja assegurado o acompanhamento e a avaliação do progresso das mulheres: “dotadas de recursos humanos e financeiros adequados que lhes permitam a incorporação da perspectiva de gênero nas soluções para os problemas de deslocamentos forçados internacionais”<sup>28</sup>.

Segundo Colotta, assim como em outras esferas do espaço público, a política e as relações internacionais são marcadas pela percepção de que o

27. J. Ann Tickner, “Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 17, n. 3, pp. 429-440, 1988, p. 431 (tradução nossa).

28. Vanessa Romina Sola, *op. cit.*, 2020, p. 361 (tradução nossa).

masculino corresponde ao que é público e, portanto, ao Estado, evidenciado pela “presença feminina desigual na diplomacia internacional, indicador da persistência desse padrão hegemônico masculino”<sup>29</sup>.

Nota-se que, mesmo ultrapassando essa situação, mulheres que conseguem atuar em prol das políticas afirmativas nas relações internacionais e na GG sofrem discriminação ao atuarem em assuntos relacionados aos refugiados. No CMI<sup>30</sup> da cidade de São Paulo (SP), observa-se a deslegitimação e o silenciamento das vozes femininas que são realizadas por homens e funcionários do poder público. As práticas de *mansplaining* e *maninterrupting* são constantes, e a presidência atual do conselho é exercida por uma mulher, refugiada, preta, africana que, ao tentar exercer as funções de seu cargo, e junto com as demais mulheres que fazem parte do CMI, é deslegitimada na sua atuação.

O 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes da cidade de São Paulo se apresenta de forma a não reconhecer de fato, mas apenas de direito, as atividades das mulheres que são conselheiras do CMI e as dificuldades de suas respectivas trajetórias, dentro do marco teórico do GWL Voices.

Nesse contexto, Mwanza declara que as mulheres, principalmente as refugiadas na cidade de São Paulo, estão severamente sub-representadas na política em geral e, sobretudo, na execução das políticas públicas destinadas à população imigrante e refugiada paulistana. Aquelas que conseguem atuar em prol das políticas públicas afirmativas em conselhos municipais sofrem discriminação e ocupam posição subordinada em relação aos homens. Mesmo em conselhos criados pelo poder público, como o CMI, observa-se deslegitimação e silenciamento das vozes femininas, realizados por homens e funcionários do poder público do sexo masculino. Segundo ela, “as práticas de *mansplaining* e *maninterrupting* são constantes, sendo que como atual presidente do CMI, ao tentar exercer as funções do meu cargo,

29. Mariana Colotta, *op. cit.*, 2020, p. 208 (tradução nossa).

30. O Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) é um conselho consultivo instituído para promover participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à população imigrante da cidade de São Paulo. Foi instituído pela lei n. 16 478/16 e regulado pelo decreto municipal n. 57 533/16. É composto de dezesseis membros, sendo oito representantes da sociedade civil e oito membros do poder público.

sou alvo de deslegitimação da minha atuação o tempo todo, junto com as demais mulheres que fazem parte do conselho”<sup>31</sup>.

Para entender como a GG acontece em novos espaços subnacionais e com novos atores, é preciso estabelecer diálogos entre as várias perspectivas e mapear as discussões sob o aspecto de gênero. Nesse contexto, é necessário observar como a GG enfrenta as questões dos refugiados em suas dinâmicas locais e como as mulheres refugiadas conseguem, ou não, desenvolver posições de liderança.

Para vincular o exercício da GG a uma perspectiva feminista e ao caso concreto na condução da política voltada para refugiados na cidade de São Paulo, é fundamental discutir a violência do silenciamento e a disputa discursiva. No exercício da GG por entes subnacionais, as vinculações com a condução de políticas públicas é o fator primordial. Tanto na esfera global como na subnacional, a violência do silenciamento contra a mulher está tão enraizada no cotidiano que, muitas vezes, é difícil identificá-la. Para conseguir identificar as barreiras e as violências que surgem para a realização de uma visão feminista da GG, muitos fatos precisam ganhar atenção dos meios de comunicação.

A violência discursiva acontece e é reproduzida e normalizada em vários espaços, tornando o seu combate muito difícil, especialmente porque é preciso que a mulher empodere-se, identifique-se como vítima e, assim, possa romper com essa violência. Para tanto, é necessário quebrar o próprio ciclo em que está inserida: o silenciamento pelo medo ou pela vergonha de ficar exposta, que pode vir da própria mulher (ao calar-se), ou daquele que exerce a violência por processo de interdição discursiva.

Para Sardenberg, no plano da GG, o empoderamento de mulheres se refere ao processo da conquista da autonomia, da autodeterminação, enquanto o plano político diz respeito ao desenvolvimento da força política e social das mulheres como um grupo ou minoria: “mas um depende do

31. Hortense Mbuyi Mwanza, na palestra Propostas para a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, realizada por Coordenação Geral de Política Migratória, Departamento de Migrações, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília (DF), 16 mar. 2023.

outro, ambos trabalhando no sentido da libertação das mulheres das amarras da opressão de gênero patriarcal<sup>32</sup>.

O silenciamento é um recurso utilizado para manter a submissão das mulheres, principalmente daquelas que precisam atuar na GG em um sistema internacional patriarcal opressor. Nesse sentido, segundo Michel Foucault, alguns procedimentos de interdição discursiva garantem a manutenção dos processos de silenciamento que são parte de uma violência estrutural institucionalizada nas mais diversas instâncias e naturalizada pelos mais diversos meios, incluindo algumas formas de patologização da mulher<sup>33</sup>. Por exemplo, quando a mulher que não consegue controlar as emoções torna-se a louca, a deprimida, a bipolar. Para o autor, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que e pelo que se luta, ou seja, o poder do qual queremos nos apoderar”<sup>34</sup>.

De acordo com Sardenberg<sup>35</sup>, os padrões discursivos se repetem constantemente, acionando os mesmos métodos identificados por Foucault. Segundo Ana Teresa Gotardo, o poder patriarcal, assim como outros sistemas de opressão, “utiliza desses procedimentos de exclusão para silenciar vítimas, reforçar o ideal de competição entre mulheres e continuar

32. Cecilia M. B. Sardenberg, “Liberal vs Liberating Empowerment: Conceptualising Women’s Empowerment from a Latin American Feminist Perspective”, *Pathways Working Paper*, n. 7, pp. 1-48, p. 18 (tradução nossa).

33. Os procedimentos de exclusão discursivos externos, em termos foucaultianos, fazem referência à forma dos procedimentos internos de controle e das condições de funcionamento. Foucault destaca, pela frequência com que são usadas como forma de violência de gênero, algumas situações: interdição, pelo tabu do objeto, pelo ritual da circunstância ou pelo direito exclusivo de fala, sendo que essas interdições revelam uma ligação com desejo e com poder; segregação da loucura, um discurso que não pode circular como os outros – a palavra *louca* era nula, a louca é aquela cujo discurso não pode circular como o dos outros; vontade de verdade, com sua estreita relação com a vontade de saber, que é sustentada por todo um sistema de exclusão histórico, institucional, opressor, que pode agir, inclusive, como sistema de coerção. E é a vontade de verdade que justifica os dois primeiros procedimentos, a interdição e a segregação.

34. Michel Foucault, *A Ordem do Discurso*, São Paulo, Loyola, 2000, p. 10.

35. Cecilia M. B. Sardenberg, “O Pessoal é Político: Conscientização Feminista e Empoderamento de Mulheres”, *Inclusão Social*, vol. 11, n. 2, pp. 15-29, jan.-jun. 2018.

na manutenção do seu propósito de vontade de verdade”<sup>36</sup>. A autora ainda afirma que, se por um lado a violência contra a mulher está sempre se reinventando e tomando novas formas, as resistências estão ganhando corpo ao redor do mundo, inclusive pela disputa semântica. Segundo a autora, para que seja possível à mulher apoderar-se desse poder / saber discursivo, é primordial que enfrente o poder da fala masculina contra o silenciamento imposto pela naturalização da violência.

Mwanza expressa o processo pelo qual passou para entender o que ocorria na sua atuação junto ao CMI. Ela verbaliza em sua declaração:

Eu estou aprendendo o que é racismo no Brasil. No meu país, isso não existe. Aqui, a gente nota que há imigrantes desejáveis e indesejáveis. Eu só conheci a xenofobia no Brasil, atuando no Conselho Municipal de Imigrantes [CMI], onde alguns conselheiros homens querem se comportar, o tempo todo, como se fossem meus professores. Eu não me deixo silenciar quando eles falam, pois eu tenho conhecimento. Eu posso não falar português como os brasileiros, mas eu tenho conhecimento jurídico. Eu sou advogada no Congo e sei interpretar as leis brasileiras e lutar pelos direitos das mulheres refugiadas como eu<sup>37</sup>.

Esse discurso de uma liderança feminina preta e em situação de refúgio demonstra que o empoderamento feminino na GG também diz respeito a reconhecer violências discursivas e lutar contra elas. Para Gotardo, esse processo ocorre no âmbito pessoal (problematizando as vivências e as verdades que naturalizamos, especialmente quando ditas por homens ou em lugares que nos são destinados na vida privada), mas entendendo “que não se trata de uma questão privada, e sim, pública, de forma a romper

36. Ana Teresa Gotardo, “A Violência do Silenciamento e a Disputa Discursiva”, *Lacon – Laboratório de Comunicação, Cidade e Consumo*, set. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/v8vp2ph6>, acesso em: 31 jul. 2023.

37. Hortense Mbuyi Mwanza, “O Mito do Brasil Acolhedor e as Políticas Públicas para Imigrantes e Refugiados”, em *Seminário Imigração e Refúgio no Brasil: A Construção das Políticas Públicas*, Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Política Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 17 maio 2023.

com essas raízes profundas, buscando condições de equidade como política pública”<sup>38</sup>.

Nesse contexto, vale reforçar a necessidade da mudança de paradigmas em relação às lideranças femininas em GG. Conforme já apontamos em outro artigo, há uma diferença significativa entre ser uma pessoa refugiada e ser uma pessoa em uma situação de refugiada (PSR). Essa última situação implica deixar de ser mero objeto de políticas públicas e demonstrar que a sua situação, momentânea, não a define plenamente como pessoa. Desse modo, deixar de ser uma refugiada e passar a ser uma PSR “fortalece o valor da sua posição no momento do discurso e demonstra que pode falar sozinha, sem a necessidade de alguém para representá-la, ou falar em seu nome”<sup>39</sup>.

Na luta contra o silenciamento das mulheres refugiadas na cidade de São Paulo, Mwanza encaminhou suas contribuições para subsidiar a visita ao Brasil de Reem Alsalem, relatora especial da ONU sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências. No seu relato, ela defendeu a tese de que a violência pode acontecer de várias formas e, para defender os interesses de mulheres e meninas refugiadas no Brasil, principalmente na cidade de São Paulo, reforçou que “as nossas vozes das mulheres precisam ser ouvidas”<sup>40</sup>. No documento enviado, solicitou o apoio da relatora da ONU para reduzir a cultura do silenciamento institucionalizado. Explicou que desde o início do seu mandato enfrentou diversas limitações para poder atuar, sendo que as regras jurídicas, principalmente a atual redação do Regimento Interno do CMI, cria limitações.

38. Ana Teresa Gotardo, *op. cit.*, set. 2020.

39. Karl Albert Diniz de Souza, “Políticas Públicas para la Población en Situación de Refugiada: Migraciones Globales y Diálogo Intercultural”, *Cuadernos del Claeh*, ano 40, n. 114, pp. 427-440, 2021, p. 429 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/mw8x5sk5>, acesso em: 31 jul. 2023.

40. Hortense Mbuyi Mwanza, Contribuições para o Relatório de Reem Alsalem, mensagem recebida por [ohchr-vaw@un.org](mailto:ohchr-vaw@un.org), em 24 abr. 2023. A contribuição se deu após Mwanza receber o convite da ONU para relatar a situação dos direitos humanos em relação a mulheres e meninas refugiadas em São Paulo. Reem Alsalem foi relatora especial da ONU sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências.

Mwanza relatou que a maior violência que sofreu foi a constrangedora situação de conselheiros homens representantes do poder público, por diversas vezes, limitarem a sua atuação. Em diversas oportunidades, esses homens conduziam suas falas para impor o ponto de vista deles, e deixavam claro que ela não poderia dar continuidade ao pedido de mudança no regimento interno do CMI, pois não tinha condições de mudar algo que não entendia completamente e que precisaria da ajuda “deles” para poder cumprir o que já estava estabelecido anteriormente. Ela relata que passou por várias situações de *mansplaining* e *maninterrupting*. Mwanza declara:

Eu sofri, e continuo sendo alvo de negligências, falta de respeito, objeto de muitas humilhações, falta de atenção, etc. Trata-se de uma cruel prática de silenciamento com o objetivo de desmerecer e subjugar a minha fala. Enquanto mulher, preta, africana, refugiada, tento mudar a triste realidade de diversas imigrantes e refugiadas, vindas de diferentes países e continentes. Todavia, enfrento uma matriz de dominação e opressão, dentro das relações de poder no CMI, que negam o acesso efetivo a lugares de cidadania<sup>41</sup>.

Na ata da Reunião Extraordinária do CMI de 30 de agosto de 2022, Mwanza consignou como se caracterizavam *mansplaining* e *maninterrupting* praticados contra ela:

Nesse momento, o fato mais grave refere-se à impossibilidade de os imigrantes poderem demonstrar a sua voz no Conselho e poder expressar as nossas expectativas e dores. Nós queremos alterar poucas regras do Regimento Interno do CMI, regras estas que já foram apresentadas várias vezes em reuniões plenárias, mas que não são levadas em consideração, chegando ao cúmulo de alguns membros homens, representantes do Poder Público declararem que “mudar Regimento não é brincadeira”, que “as imigrantes precisam aprender a seguir as regras e não querer ficar mudando as coisas”. Estes homens sempre interrompem a minha argumentação como Presidente do CMI e em diversas oportunidades deixam bem claro que não entendemos bem o português e nos levam a aturar, horas a fio, leituras cansativas e repressoras do Regimento Interno, para calar a voz das

41. *Idem*.

mulheres. As leituras acabam levando a maior parte do tempo das reuniões. Eles se comportam como meus professores e não deixam o tema político caminhar. Como forma de reverter *mansplaining* e *maninterrupting*, declaro que “as mulheres refugiadas do Conselho Municipal de Imigrantes podem não entender o português como conseguem os representantes do Poder Público, mas sabemos o que estamos sofrendo e o que queremos mudar<sup>42</sup>.”

A perspectiva feminista para o exercício da GG luta contra formas de violência, tais como a violência verbal do silenciamento, e propõe mudanças nos paradigmas. Malcorra, citando Johan Galtung<sup>43</sup>, vincula feminismo na GG a ausência de violência estrutural e distribuição igualitária de poder e de recursos; ou seja, como forma de justiça social.

A esse respeito, ao referir-se à violência estrutural com o termo injustiça social, Galtung se referia não apenas à distribuição de recursos em si como também ao poder de decisão sobre essa distribuição. Em suma, “uma situação caracterizada por um baixo nível de violência e um alto nível de justiça”<sup>44</sup>.

Estabelecidos os elementos sobre a violência do silenciamento e a disputa discursiva em GG, com o caso concreto na condução da política voltada para refugiadas na cidade de São Paulo, é fundamental discutir o papel dos entes subnacionais. Para Armando Gallo Yahn Filho, o processo de globalização, que se intensificou a partir dos anos 1990, mudou a dinâmica das relações internacionais. Apesar da importância que os Estados nacionais sempre mantiveram no sistema internacional, outros atores também começaram a ganhar espaço, conformando uma rede de interdependência

42. São Paulo (município), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Conselho Municipal de Imigrantes, *Atas das Reuniões*, 30 ago. 2022, grifos do autor, disponível em: <https://tinyurl.com/y63jcyx>, acesso em: 31 jul. 2023.

43. Johan Galtung, “Peace Studies and Conflict Resolution: The Need for Transdisciplinarity”, *Transcultural Psychiatry*, vol. 47, n. 1, pp. 20-32, 2010.

44. Susana Malcorra, Oportunidades para una Nueva Gobernanza Global: Consideraciones desde una Perspectiva Feminista, São Paulo, 12 abr. 2023 (tradução nossa). Palestra proferida durante a abertura presencial dos trabalhos da Cátedra José Bonifácio 2022-2023, no IRI-USP.

complexa que não reconhece as fronteiras nacionais. Para o autor, “os fenômenos do mundo globalizado são percebidos primeiramente no âmbito local, os atores subnacionais passaram a assumir uma importância cada vez maior na busca de soluções para problemas globais”<sup>45</sup>.

Segundo esse autor, no entanto, nem a teoria localista (segundo a qual os governos subnacionais têm total autonomia na busca de seu desenvolvimento), nem a teoria globalista (que prega o desaparecimento dos Estados e a construção de uma sociedade global sem fronteiras) são capazes de explicar, plenamente, a inserção internacional das cidades e regiões metropolitanas. Para Yahn Filho, “ao considerarmos, de forma conjunta, a teoria do reescalonamento do Estado e a teoria da governança multinível, podemos explicar, de forma mais consistente, a inserção internacional de uma cidade ou região”<sup>46</sup>.

### **Conceito de *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting***

Para entender a perspectiva de uma mulher preta em situação de refugiada sobre *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting*, é necessário perguntar: quando se diz *mansplaining* e *maninterrupting* em GG, podemos entender que é a manifestação do indivíduo homem que o faz, ou, mais do que isso, é uma fala que representa um número indefinido de vozes intercruzadas e materializadas em um enunciado que se faz presente pelo autor das frases, ou, acima de tudo, é a voz do Estado? Acima do autor masculino está o Estado masculino que utiliza vozes de vários indivíduos para fazer prevalecer a voz do *male-state*? Em que contexto se desenvolve o GG e as relações com o Estado-nação? Trata-se de uma dinâmica, nos quadros institucionalizados do patriarcado da virilidade, ou seja, Viriarcado?

*Male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting* estão acima de qualquer discurso individual de silenciamento da voz feminina, mas são a

45. Armando Gallo Yahn Filho, *Relações Internacionais e Atores Subnacionais*, Campinas, Alínea, 2013, p. 81.

46. *Idem, ibidem*.

construção coletiva da fala do viriarcado para desqualificar a mulher ou qualquer indivíduo que use os termos do feminismo teórico para agir ou atuar com um ponto de vista diferente da visão masculina. Um exemplo prático dessa opressão pode ser entendida por meio dos escritos de Roland Barthes:

Na sua novela *Sarrasine*, Balzac, falando de um castrado disfarçado de mulher, escreve esta frase: Era a mulher, com os seus medos súbitos, os seus caprichos sem razão, as suas perturbações instintivas, as suas audácias sem causa, as suas bravatas e a sua deliciosa delicadeza de sentimentos. — Quem fala assim? Será o herói da novela, interessado em ignorar o castrado que se esconde sob a mulher? Será o indivíduo Balzac, provido pela sua experiência pessoal de uma filosofia da mulher? Será o autor Balzac, professando ideias “literárias” sobre a feminilidade? Será a sabedoria universal? A psicologia romântica? Será para sempre impossível sabê-lo, pela boa razão de que a escrita é destruição de toda a voz, de toda a origem. A escrita é esse neutro, esse compósito, esse oblíquo para onde foge o nosso sujeito, o preto e branco aonde vem perder-se toda a identidade, a começar precisamente pela do corpo que escreve<sup>47</sup>.

Ao refletir sobre a citação de Barthes, temos a construção de algo mais terrível e destruidor, pois, acima do *mansplaining* e do *maninterrupting* praticados pelo autor individual, está o *mansplaining* e o *maninterrupting* do Estado “macho”. A palavra “Estado” é do gênero masculino<sup>48</sup>, sendo que as práticas vinculadas ao poder político são nitidamente masculinizadas e voltadas para a manutenção do viriarcado<sup>49</sup>. No marco teórico, A. Mark

47. Roland Barthes, “A Morte do Autor”, em *O Rumor da Língua*, São Paulo, Martins Fontes, 2004, pp. 57-64, p. 57.

48. “Estado” é classificado como substantivo masculino na língua portuguesa, segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Em outras línguas neolatinas, aparece “el” Estado no espanhol, de acordo com o *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*; “*nom masculin L’État*” no francês, segundo o *Larousse Dictionnaire Française*; e “*der Staat*” em alemão, conforme o *Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache*.

49. Várias frases podem demonstrar essa argumentação. Algumas falas celebrizadas ao longo da história política ocidental demonstram a ideologia do poder falocêntrico e do exercício do poder centrado na superioridade masculina, em detrimento dos demais indivíduos. A falocracia é uma ideologia cuja base se sustenta na premissa básica de que o poder político e

Liddle<sup>50</sup> entende que o Estado é masculino no sentido feminista, uma vez que o Estado vê e trata as mulheres da mesma forma como os homens veem e tratam as mulheres, sendo que o Estado se constitui em um âmbito culturalmente marcado como masculino. Para Suzanne Franzway e colegas<sup>51</sup>, a masculinização do Estado é uma realidade que não pode ser ignorada, na medida em que gera implicações nas suas estruturas básicas.

## Conclusão

A produção teórica feminista sobre GG se configura por meio de um conjunto de fatores políticos e globais que propiciaram uma expansão não só do movimento feminista no mundo acadêmico como também na possível influência nas ações estratégicas de GG. Essa produção realiza estudos comparativos e contrastivos em relação à ética do cuidado (visão feminista) e a dicotomia masculina de proteção e protegido (visão machista). Por fim, a produção teórica feminista apresenta cenários relativos à relação de causalidade entre atuação feminina e manutenção da paz, em substituição ao atual contexto em que o machismo nas relações internacionais configura a prática de GG como um jogo de soma zero.

Em relação à atual tendência de aumento da atuação de mulheres e do feminismo teórico na GG, podemos concluir que revisão dos papéis a serem desempenhados na GG acarreta uma série de conflitos e mudanças de

econômico, em diversos âmbitos, deve ser exercido somente por homens (*Phallocracy, Phallocentrism, Phallocentric*). A frase *L'État, c'est moi!* foi proferida quando o rei francês figurava como um dos monarcas mais poderosos da época, em termos econômicos, militares e institucionais. “O Estado sou eu!”, frase dita por Luís XIV, o Rei Sol, simboliza o absolutismo monárquico que o vinculava ao direito divino. Jaime I da Inglaterra usava a expressão *A Deo Rex, a Rege lex* (“O rei vem de Deus, a lei vem do Rei”) para demonstrar sua superioridade enquanto rei, guerreiro e legislador absoluto e inquestionável.

50. A. Mark Liddle, “State, Masculinities and Law: Some Comments on Gender and English State-formation”, *British Journal of Criminology*, vol. 36, n. 3, pp. 361 ss., 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/msbxby75>, acesso em: 31 jul. 2023.
51. Suzanne Franzway et al., *Staking a Claim: Feminism, Bureaucracy and the State*, Sydney, Allen and Unwin, 1989, p. 7.

posturas para os gêneros. Podemos entender que as sociedades que estão acompanhando de perto o desenvolvimento do atual clima de mudança dos temas masculinidade, feminismo, participação maior das mulheres, guerra, paz e segurança internacional vão ter acesso a informações valiosas sobre o comportamento dos envolvidos, bem como a possibilidade de criar uma estratégia sobre o tema capaz de estar à frente das atuações futuras.

Em relação aos resultados pragmáticos sobre a atual tendência de aumento da atuação de mulheres e do feminismo teórico na GG, observa-se uma situação pouco animadora. Colotta<sup>52</sup> explica que Ban Ki-moon deixou o cargo de secretário-geral das Nações Unidas após uma década de serviço. Para a autora, ele será lembrado por sua liderança na promoção da agenda de desenvolvimento e na luta contra as mudanças climáticas e a desigualdade de gênero. Sobre a nomeação de António Guterres como seu substituto, afirmou: “Eu esperava que minha sucessora pudesse ser uma das mulheres capazes que eram candidatas”<sup>53</sup>. Segundo Patricio Carmody<sup>54</sup>, Malcorra, que era a chefe de gabinete de Ban Ki-moon, perdeu a eleição para António Guterres e essa derrota está vinculada a uma questão de gênero.

Neste artigo, apresentamos algumas situações enfrentadas por Mwanza, ativista dos direitos das mulheres e das meninas refugiadas, advogada da República Democrática do Congo e presidente eleita do CMI, órgão consultivo ligado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo. A atuação dela representa um importante avanço das lutas das lideranças feministas na GG. Apesar de enfrentar várias situações de silenciamento em sua gestão, atuou, entre 2021 e 2023, de forma a fazer avançar demandas das comunidades imigrantes e propor novos desafios relativos ao combate ao racismo e à xenofobia contra refugiados na cidade de São Paulo.

52. Mariana Colotta, *op. cit.*, 2020.

53. Ban Ki-moon *apud* Mariana Colotta, *op. cit.*, 2020, p. 139 (tradução nossa).

54. Patricio Carmody, “Argentina en Tiempos de Cambio: Doce Meses de Política Exterior del Tándem Macri-Malcorra (Diciembre 2015-Diciembre 2016)”, *Pensamiento Propio*, n. 44, pp. 351-390, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ykzhws3p>, acesso em: 31 jul. 2023.

Ademais, o presente artigo dedicou-se a relatar o processo de aumento da presença das mulheres em posições de poder, identificando a importância de compreender a inserção das questões de gênero nas relações internacionais, na dimensão da GG e nas políticas públicas, verificando-se a perspectiva de uma mulher refugiada sobre *mansplaining* e *maninterrupting*, consolidando-se o conceito de *male-state mansplaining* e *male-state maninterrupting*.

---

**ANEXO**



## Entrevista com Susana Malcorra: a universidade responsável

PEDRO DALLARI<sup>1</sup>

Estando já em fase de conclusão a preparação deste livro pela Edusp, reuni-me para uma conversa com Susana Malcorra, coordenadora da obra e titular da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp) durante 2022 e 2023. Falamos sobre o trabalho intelectual e acadêmico que a renomada estadista argentina realizou na usp<sup>2</sup>, mas, principalmente, sobre a responsabilidade das instituições universitárias no desenho e na promoção de uma ação pública efetiva voltada ao enfrentamento das graves crises globais de nosso tempo. Isso porque a atividade de pesquisa que a catedrática conduziu com vigor e brilhantismo tratou justamente, de uma óptica bastante inovadora, da necessidade de introdução de mudanças na forma de gestão internacional dessas crises, o que se evidencia no título que conferiu ao livro: *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*.

Na quarta-feira de 6 de setembro de 2023, encontramos-nos virtualmente, estando ela na cidade de Madri, na Espanha, onde vive a maior parte do tempo, e eu em minha sala na diretoria do Instituto de Relações Internacionais (IRI), na Cidade Universitária de São Paulo. A conversa que mantivemos, realizada na forma de entrevista, está aqui publicada na ínte-

1. Diretor e professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (usp), é também coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) da usp, núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.
2. Uma descrição detalhada sobre a Cátedra José Bonifácio, com informações também sobre o currículo da catedrática Susana Malcorra e as especificidades de sua atuação na usp, consta no artigo deste autor incluído na parte inicial deste livro: “Presença de Susana Malcorra na Cátedra José Bonifácio”.

gra, na sequência desta breve apresentação<sup>3</sup>. Além de figurar neste livro, a entrevista está destinada à publicação na *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, no âmbito da cooperação regular entre o Centro de Estudios Brasileños da Universidade de Salamanca (CEB-USAL), responsável por aquele importante periódico acadêmico, e o Centro Ibero-americano da USP (Ciba-USP), a quem cabe a gestão da Cátedra José Bonifácio. Essa parceria já se materializou na publicação, em diferentes edições da *REB*, de entrevistas feitas com outros catedráticos<sup>4</sup>.

Eis aqui, então, na versão original em espanhol, a transcrição de meu diálogo com a catedrática Susana Malcorra, que complementa a instigante abordagem desenvolvida por ela no artigo que escreveu para este livro, em que põe em xeque as formas tradicionais de exercício da governança internacional.

PEDRO DALLARI: Es un gran placer para la Universidad de São Paulo tener con nosotros a la catedrática Susana Malcorra, que está en el período final—lamentablemente para nosotros—de su estancia en la Cátedra José Bonifácio de nuestra universidad. Empezó su trabajo al final del año pasado—2022—y se quedó por un período no muy largo, pero muy intenso de actividades—trabajando con su grupo de investigación, haciendo conferencias, con presencia en la prensa de la universidad, y con interlocución muy amplia con invitados e invitadas de otros países—, para desarrollar un proyecto de investigación que al final genera un libro que ahora se lanza. Como se hizo antes con los otros catedráticos y catedráticas, el libro reproduce los resultados, las conclusiones, el producto de todo ese trabajo.

3. O apoio para a gravação da entrevista em vídeo foi dado por Reinaldo Ferreira de Lima, funcionário do IRI. A gravação e transcrição coube às alunas de graduação do IRI Julia Roberta Ara de Lima e Rayanne Fernandes Dias, ambas estagiárias do Ciba. A revisão final da transcrição foi feita pela própria catedrática Susana Malcorra. O vídeo da entrevista está disponível em <https://tinyurl.com/ynmtz6fw>.
4. Publicadas na *REB* sob supervisão de Elisa Tavares Duarte, do CEB-USAL, as entrevistas estão disponíveis em diferentes edições da revista, que podem ser consultadas em <https://tinyurl.com/4527swuu>. As transcrições dessas entrevistas podem ser igualmente encontradas nos livros da Cátedra José Bonifácio publicados pela Edusp, acessíveis em <https://tinyurl.com/3ydvzkd9>.

El libro refleja, justamente, la opción temática de la catedrática y tiene el título *Perspectiva Feminista para una Nova Governança Global*. Eso es producto claro de la muy amplia experiencia, vivencia, de Susana Malcorra en el ámbito internacional, en el ámbito de su país, en el plan privado, en el plan público, o sea, una muy larga trayectoria, espectacular, de muchas actividades, que generó la posibilidad de ahora presentar un documento con perspectivas para el futuro, y bajo esa directiva de una perspectiva feminista para el futuro. Desarrolló esos estudios en el ambiente académico, en la Universidad de São Paulo, bajo también la experiencia que tiene en la Universidad IE, en España; entonces, comprende bien el papel de la universidad como entiende bien la situación de la universidad. Por eso, sabiendo que los lectores de la entrevista conocen el libro que se produjo, empiezo esta entrevista con la pregunta: usted propone ideas, directivas, propuestas concretas, con su equipo de investigación y sus invitados, para la nueva gobernanza global. ¿Cuál es el rol de la universidad, en este momento, como una fuerza que puede apoyar e impulsar las ideas que están presentes en su elaboración? Estimada catedrática, ¡bienvenida!

SUSANA MALCORRA: ¡Gracias, gracias, Pedro! Es un placer estar aquí teniendo esta conversación. Yo diría que estamos viviendo un momento muy especial del mundo. Un momento convulsionado por tensiones, por tensiones geopolíticas, tensiones que la tecnología nos trae, por tensiones provocadas por el cambio climático, por tensiones que vivimos no hace mucho tiempo atrás, provocadas, por ejemplo, por una pandemia—y no está fuera del horizonte futuro que se vuelva a producir otra pandemia—, es decir, tenemos tensiones sociales importantes, tensiones económicas, hay cuestionamientos al modelo de democracia que nos hemos dado, es decir, hay múltiples preguntas, hay múltiples tensiones en una gran complejidad. Eso requiere que las políticas que se desarrollen, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, sean políticas que estén informadas por datos, por evidencia, por una riqueza de contenido que posibilite mirar hacia adelante, de una manera distinta, no construyendo como un reflejo de lo que pasó, sino construyendo con un entendimiento de lo que se viene. Y, en ese sentido, a mí me parece que la universidad, no so-

lo que tiene un rol, sino que tiene una responsabilidad de ser parte. ¿Por qué tiene una responsabilidad? Porque, bueno, definitivamente, las universidades son las que concentran el reservorio de talento y de conocimiento más grande, y, sobre todo, las universidades están distribuidas en el mundo; entonces, atraen una perspectiva desde distintos lugares, con distintas prioridades. Eso me parece a mí que hace fundamental la involucración de las universidades. Cuando nosotros miramos el desarrollo que se hizo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, claramente se hace referencia al conocimiento y a las universidades. Cuando miramos las discusiones que se están dando alrededor de posibles regulaciones, en temas vinculados a la tecnología, en general, y a la inteligencia artificial, en particular, se convoca a las universidades a que sean parte de eso. El secretario general de la ONU [Organización de las Naciones Unidas] lo ha hecho, en una convocatoria muy reciente. Entonces, yo creo que es una responsabilidad y un deber, como dije antes, de las universidades, del sector académico, a contribuir con esas visiones y esas perspectivas que yo llamo “oblicuas”—que vienen desde ángulos distintos—, para que tengamos mejor y mayor oportunidad para encontrar soluciones a esos problemas, que son problemas muy difíciles, y que, si no encontramos buenas soluciones, se van a transformar en desafíos, realmente, casi imposibles de resolver. Entonces, soy una convencida de la necesidad de la participación de la universidad en esos procesos.

PD: Y, catedrática, ¿de qué manera se puede hacer eso? Yo explico. Muchas veces la universidad produce propuestas, pero ella está poco conectada con las organizaciones internacionales, y mismo con los gobiernos. Muchas veces los gobiernos de los países tienen una relación no muy cerca de la universidad, hay un poco de miedo. A la universidad, por otro lado, también no le gusta mucho una presencia muy cerca de los gobiernos, de las organizaciones. Entonces, yo tengo la experiencia, como estuvo en distintas posiciones, en los dos lados, así como usted, yo siento una dificultad. Yo recuerdo que Enrique Iglesias, cuando estuvo en la Segib—la Secretaría General Iberoamericana—, hacía una cosa muy interesante: la Segib tenía la responsabilidad de preparar la cumbre iberoamericana de jefes de Estado

y de gobierno, que se realizaba todo año—ahora me parece que es a cada dos años—al final del año. Y, en el primer semestre, Iglesias organizaba un evento en que las universidades y la sociedad civil participaban, con los representantes de los países, de “oficinas”, de seminarios, para discutir la agenda de la cumbre, de manera que se generaba una información. Me pareció una experiencia muy interesante, y yo, como representante de la Universidad de São Paulo, estubo en dos o tres de esas reuniones preparatorias de las cumbres, técnicas, con la sociedad civil. Entonces, yo recuerdo esa experiencia; pero para mí es única, no me recuerdo de otro tipo. Para explotar un poco su vivencia en las organizaciones internacionales, en el gobierno de su país, pero también en la universidad, le pregunto: ¿de qué manera imagina que podemos tener más conexión para generar ese impacto que usted, y yo estoy de total acuerdo, entiende fundamental?

SM: Pues yo creo que es una responsabilidad de ambas partes. Coincido contigo, Pedro, que hay cierto recelo, de parte de los académicos hacia lo político, sea lo político nacional, sea lo internacional, y creo que también hay cierto recelo del otro lado, hacia los académicos, quizás pensados como demasiado puristas, demasiado abstractos. Y yo, que he tenido responsabilidades académicas también, encuentro que, muchas veces, es más comfortable mantenerse en el espacio más cerrado del mundo académico, de la vinculación puramente académica, que meterse en el mundo, que es siempre más complejo [PD: ¡La pelea política!]. ¡Exacto, exacto! Entonces, la primera cosa es que me parece que hay que definir límites. No estoy sugiriendo que el mundo académico, o que la academia, se involucre en esa pelea, en ese “barro”—en lo absoluto. Yo lo que creo es que tiene que, primero, entender cuáles son las problemáticas que están ocupando y preocupando a los decisores, a los que tienen que definir políticas públicas, y, entendiendo eso, definir prioridades en sus propias investigaciones, que estén líneas y que después puedan alimentar los procesos de decisión. Entonces, cada uno tiene su rol, no estamos hablando de mezclarse y de eliminar las barreras, que son barreras muy buenas que existen. Ahora, desde esos roles, hay que ser proactivos. Yo creo que, por un lado, y en eso tengo que decir: en las Naciones Unidas, eso se da por consultas permanentes con

universidades. De hecho, el secretario general António Guterres acaba de convocar una consulta que involucra no solo a universidades, a expertos en general, pero a universidades también, sobre la cuestión de la regulación sobre inteligencia artificial, que es un tema que está sobre la mesa. La UNESCO está permanentemente, en la palestra, buscando consultas, la FAO [Food and Agriculture Organization] busca consultas, hace consultas a respecto de los temas específicos de la problemática alimentaria. Entonces, es probable que haya que lograr aún más proactividad, por parte de los organismos internacionales o de los organismos públicos nacionales. Pero también yo creo que las universidades tienen que levantar la mano y ofrecerse. Una experiencia que yo tengo, desde Naciones Unidas, es que, por ejemplo, las universidades americanas están muy presentes, porque se ofrecen, permanentemente, a involucrarse en seminarios, en conversaciones. A mí me parece que, para entender que el rol de las universidades es abrirse y proyectarse, yo sé que ahora las universidades tienen mucho más este desarrollado sector de *partnerships*. Esa área, para mí, es fundamental para buscar en qué sectores se pueden producir esos espacios comunes, esas intersecciones, y llegar a generar contribuciones. Un ejemplo: se está discutiendo, hacia el año que viene, lo que se llama La Cumbre del Futuro (The Summit of the Future), que el secretario general ha convocado hace un par de años. Hay participación de la sociedad civil en esas discusiones, hay participación de *think tanks*. Yo creo que las universidades tienen que involucrarse en eso. Es una tarea adicional a la tarea que—tradicionalmente—tienen las universidades, pero me parece que puede tener el gran valor agregado de que la universidad vea concretadas, aterrizadas sus ideas y sugerencias en temas que pueden realmente conducir a un desarrollo al mundo, que sea un mundo mejor. Entonces, ahí creo, insisto, que hay responsabilidades de ambas partes, y me parece que las universidades tienen que hacer una inversión, en ese sentido.

PD: Estoy de acuerdo. Nosotros tenemos mucha responsabilidad, no solamente por la producción de conocimiento, ideas, pero también por posular la utilización del producto de ese conocimiento de una manera más concreta.

SM: Si me permite, Pedro. Hay veces que los académicos gozan de cierta discusión en abstracto. Este es el desafío de aterrizar esa discusión—en abstracto—en la realidad, y, sobre todo, en la realidad que puede tener impacto a mediano y largo plazo. Entonces, a mí me parece que hay que agregar esa cosa al enorme placer que significa una investigación, como las que se van adelante a los académicos.

PD: ¡Usted tiene toda la razón! A nosotros, académicos, no nos gusta mucho salir de la zona de confort. Tener ese tipo de relación presupone algún tipo de compromiso, y hacer modulaciones en las ideas, y eso es una cosa que tiene un costo intelectual [SM: ¡Exactamente!], pero yo estoy seguro de que tenemos que pagarlo. Pregunto, al final, sobre su vivencia en la Universidad de São Paulo. En ese contexto, de una presencia más efectiva en la universidad, ¿cómo su experiencia en la Universidad de São Paulo le permite concluir, de una manera concreta, la posibilidad de la USP tener esa presencia que usted indica como necesaria e, incluso, con la dimensión de responsabilidad?

SM: En primer lugar, la experiencia ha sido fantástica, a título personal y profesional. Ya empiezo por lo personal: es una experiencia increíble, muy enriquecedora. Solo vivir en el campus de la USP es una excelente oportunidad. Y he trabajado con más de sesenta investigadores, de las áreas más diversas, y esa es una de las cosas que me parecieron sumamente interesantes, y que hace a la pregunta que me plantea. Es decir, el trabajo que hemos hecho se ha conectado a partir de esa cuestión de la visión feminista—conectar la gobernanza con la visión feminista—, y eso trajo y sumó gente que viene desde áreas totalmente distintas, desde la salud, desde, por supuesto, las relaciones internacionales, gente que viene trabajando en temas de pueblos originarios, de indígenas, gente que está trabajando en cuestiones de la Amazonia...

PD: Si me permite, catedrática, fueron alumnos y alumnas de cerca de veinte programas distintos de posgrado de la USP.

SM: Exactamente. Entonces, eso lo que muestra es que, cuando se encuentra un hilo conductor, se pueden sumar y traer experiencias, vivencias y trabajo que son muy diversos, y que, de otra manera, no estarían conectándose entre sí. Y sabemos que la conexión entre los temas lleva siempre a encontrar mejores soluciones. Entonces, lo que estoy viviendo en la USP me lleva a la conclusión de que hay maneras de armar equipos multidisciplinarios para encarar preguntas específicas, que requieren esa multiplicidad de perspectivas. Y yo he visto esa dinámica en la USP, se la he visto produciendo alrededor de la cátedra; así que no me cabe duda que, si la USP decide avanzar en ese sentido—en una forma más sistemática de aporte al vínculo, sea con Naciones Unidas, sea con la OEA [Organización de los Estados Americanos]—, no me cabe duda que eso no solamente se puede dar sino que va a generar mucho interés, por parte de los estudiantes de posgrado, por la gente que está dedicada a la investigación. La otra cosa que me pareció muy valiosa es que, en mi experiencia, también pude trabajar más allá de la escuela en la cual está ubicada la cátedra. Hemos tenido vínculo con la escuela de ingeniería, hemos hecho trabajos conjuntos con la escuela de ingeniería—han habido conferencias y charlas con la escuela de ingeniería—, lo que, de nuevo, me parece que es una forma moderna de encarar las problemáticas que tenemos entre manos, que—a ser tan complejas—necesitan de miradas diversas, y de formaciones diversas, para atacarlas.

PD: ¡Muchas gracias, catedrática! Usted sabe que hay una regla en la Universidad de São Paulo: no hay excatedráticos y excatedráticas en la Cátedra José Bonifácio; hay antiguos catedráticos y catedráticas, de manera que, una vez catedrática, siempre catedrática. Por lo tanto, vamos a seguir en contacto, no solamente por la repercusión del libro pero porque ahora es profesora colaboradora del Instituto de Relaciones Internacionales, catedrática permanente de la USP. Será un placer tenerla con nosotros en seguida, en un proceso continuo. Muchas gracias por su presencia, por el trabajo que desarrolló en la USP, y seguimos en contacto.

SM: Y muchas gracias por la oportunidad, ¡muchísimas gracias!

# Cátedra José Bonifácio

1. A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional  
*Ricardo Lagos (coord.)*  
*Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
2. Os Desafios da América Latina no Século XXI  
*Enrique Iglesias (coord.)*  
*Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
3. As Matrizes do Fabulário Ibero-americano  
*Nélida Piñon (coord.)*  
*Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.)*
4. Governança e Democracia Representativa  
*Felipe González (coord.)*  
*Gerson Damiani e José Fernández-Albertos (orgs.)*
5. O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas  
*Beatriz Paredes (coord.)*  
*Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti (orgs.)*
6. Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina  
*Laura Chinchilla (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.)*

7. Desenvolvimento e Cooperação na América Latina:  
A Urgência de uma Estratégia Renovada  
*Enrique García (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (orgs.)*
8. Governança Internacional e Desenvolvimento  
*José Antonio Ocampo (coord.)*  
*João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira (orgs.)*
9. Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência  
*Rubens Ricupero (coord.)*  
*João Alberto Alves Amorim e Marina Gusmão de Mendonça (orgs.)*
10. Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global  
*Susana Malcorra (coord.)*  
*Marina Gusmão de Mendonça e Fernando Blasco (orgs.)*

<i>Título</i>	<i>Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global</i>
<i>Coordenadora</i>	Susana Malcorra
<i>Organizadores</i>	Marina Gusmão de Mendonça Fernando Blasco
<i>Produção Editorial</i>	Ana Novais Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Editoração Eletrônica</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Arte-final das Figuras</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Preparação de Texto</i>	Ana Maria Fiorini Cátia de Almeida Maurício Katayama
<i>Revisão de Provas</i>	Ana Maria Fiorini Claudia Agnelli Jéssica Ferraz Maria Marta Garcia Maurício Katayama
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão Giulia Rossi Paladino
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipografia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel Certificado fsc®</i>	Pólen Soft 80 g/m <sup>2</sup> (miolo) Cartão Supremo 250 g/m <sup>2</sup> (capa)
<i>Número de Páginas</i>	504
<i>Tiragem</i>	400
<i>Impressão e Acabamento</i>	Gráfica cs

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo (usp) com a finalidade de recolher, produzir e disseminar conhecimento sobre a Ibero-América, em diferentes áreas. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente à estadista argentina Susana Malcorra, catedrática empossada em 2022, ocuparam a mesma posição outras personalidades de acentuada relevância internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélide Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016), a mexicana Beatriz Paredes (2017), a costarriquenha Laura Chinchilla (2018), o boliviano Enrique García (2019), o colombiano José Antonio Ocampo (2020) e o brasileiro Rubens Ricupero (2021).

Com sua denominação, a cátedra homenageia o Patriarca da Independência do Brasil, cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

O tema desta obra não poderia ser mais oportuno e necessário para a época em que vivemos: *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*. Susana Malcorra e seus colaboradores analisam o feminismo e a participação feminina no mundo político e econômico e no cenário dos direitos humanos e da sustentabilidade com base na experiência e na reflexão de especialistas e pesquisadores.

Trata-se, portanto, de um livro essencial para quem quer entender o papel da mulher na sociedade atual e as dificuldades enfrentadas na busca da igualdade de gênero.

Quero agradecer a Malcorra pela generosidade em compartilhar seu conhecimento e sua experiência com nossos pesquisadores, certo de que este é apenas o início de sua jornada como parte de nossa comunidade acadêmica.

Do prefácio de Carlos Gilberto Carlotti Junior, reitor da USP



Susana Malcorra